PRACE

SPOŁECZNE i POLITYCZNE.

II

PRACE
SPOŁECZNE i POLITYCZNE.
WYDAWNICTWO SZKOŁY NAUK POLITYCZNYCH W WARSZAWIE
pod redakcją D-ra **Edm. Jana Reymana,** dyr. Inst. Społ. i Szkoły Nauk Polit.
ZESZYT 2-gi.

LUDWIK KULCZYCKI
PROFESOR SZKOŁY NAUK POLITYCZNYCH W WARSZAWIE.

PRAWO POLITYCZNE

I
CZĘŚĆ TEORETYCZNA:
NAUKA O PAŃSTWIE

II
CZĘŚĆ OPISOWO-HISTORYCZNA:
USTRÓJ PAŃSTW EUROPY i ST. ZJEDN. AMERYKI PÓŁN.

W ROZWOJU HISTORYCZNYM

(W PRZYGOTOWANIU)

WARSZAWA MCMXXIX
NAKŁAD INSTYTUTU SPOŁECZNEGO.
REDAKCJA I ADMINISTRACJA
REYA 7, GMACH WŁASNY, TEL. 12-41

LUDWIK KULCZYCKI
PROFESOR SZKOŁY NAUK POLITYCZNYCH W WARSZAWE

NAUKA O PAŃSTWIE

WARSZAWA
1929 r.

Odbito czcionkami drukarni „A R S"
Warszawa, Sienna 33. Tel. 106-25

OD REDAKCJI.

Przed dziesięciu laty wydaniem pracy przedwcześnie zgasłego ś. p. Leona Papieskiego p. t. „Emigracja i kolonizacja oraz zadania polskiej polityki emigracyjnej" zapoczątkowaliśmy wydawnictwo „PRAC SPOŁECZNYCH I POLITYCZNYCH". Miało być ono wydawnictwem stałem, poświęconem naukom oraz zagadnieniom politycznym i społeczno - gospodarczym, a obejmować studja i rozprawy profesorów Szkoły Nauk Politycznych, jak również prace seminaryjne słuchaczów Szkoły.

Najprzód niesprzyjające warunki czasu wojennego i pierwszych lat okresu powojennego, następnie całkowite zaabsorbowanie sprawami ściśle związanemi z istnieniem samej Szkoły, jak jej reorganizacją i rozbudową, zabiegi o prawa, utworzenie Instytutu Społecznego, powołanie do życia i kierownictwo istniejącego przez cztery lata oddziału Szkoły w Łodzi oraz szeregu kursów prowincjonalnych, a wreszcie kilkoletnia wytężona praca w kierunku zdobycia dla Szkoły własnego gmachu — wszystko to uniemożliwiło kontynuowanie zapoczątkowanego wydawnictwa.

Obecnie więc dopiero jesteśmy w możności podjąć na nowo tę tak ważną, a uzupełniającą działalność samej Szkoły, pracę wydawniczą.

Zmienione jednak warunki i nowe ujawnione potrzeby skłaniają nas do częściowego zmodyfikowania poprzednich zamierzeń. Mianowicie wobec podjęcia przez Koło Naukowe słuchaczów Szkoły wydawnictwa prac słuchaczów zakreślamy sobie jako pierwsze, najważniejsze zadanie wydawnictwo prac

profesorów Szkoły i to głównie z zakresu ich wykładów w naszej uczelni, aby w ten sposób zaspokoić najniezbędniejsze potrzeby i ułatwić studja naszym słuchaczom, którzy — wobec powszechnie u nas małej znajomości języków obcych, a nadwyraz ubogiej odnośnej literatury polskiej — skazani są na posiłkowania się skryptami, pozostawiającymi bardzo wiele do życzenia.

Jako pierwszą pracę do druku wybraliśmy Naukę o państwie Prof. L. Kulczyckiego, stanowiącą część jego wykładów Prawa politycznego na terenie naszej uczelni i nie wątpimy, że znajdzie ona gorące przyjęcie nietylko wśród licznych jej słuchaczów, ale i przez szerszy ogół interesujący się tak aktualnemi obecnie zagadnieniami państwowemi.

PRZEDMOWA

Praca niniejsza obejmuje część teoretyczną mych wykładów Prawa politycznego pod nazwą Nauki o państwie, które prowadzę od lat dziecięciu w Szkole Nauk Politycznych. Część opisowo - historyczną mam zamiar opracować później. Dlatego też w pracy tej ograniczyłem się do wywodów teoretycznych, posługując się tylko w formie przykładów materjałem historycznym.

We wstępie poruszyłem jedynie ogólnie zagadnienia teoretyczno - poznawcze i metodologiczne, ponieważ obszerniej traktowałem je w mych „Zasadach socjologji", które się łączą w wielu punktach z pracą niniejszą, stanowiąc pod niektóremi względami przygotowanie do niej.

W części pierwszej — socjologicznej, która odpowiada społecznej w innych pracach tego rodzaju, poruszyłem zagadnienia natury ogólniejszej, dotyczące państwa, związane z socjologją. W części drugiej — prawnej, szczegółowej, poddałem badaniu zagadnienia państwa współczesnego, związane z jego ustrojem.

Wychodząc z tego założenia, że każda teorja w dziedzinie nauk społeczno - prawnych opierać się musi przedewszystkiem na faktach i wiązać z życiem, poświęciłem więcej miejsca tym zagadnieniom, które bezpośredniej i ściślej z niem się łączą.

Praca moja, którą oddaję obecnie czytelnikom, jakkolwiek stanowi tylko część pierwszą Prawa politycznego, tworzy całość odrębną, zamkniętą w sobie. Wychodzi w czasie, kiedy zagadnienia prawno - państwowe mają u nas wielkie znaczenie praktyczne i wysuwają się na plan pierwszy.

Ludwik Kulczycki

Warszawa, 10 kwietnia 1929 roku.

WSTĘP

1.

Przedmiot i metoda nauki o państwie.

Nauka o państwie zajmuje się badaniem zjawisk, które zachodzą w związkach społecznych, zwanych państwami.

A więc przedmiotem jej jest: powstawanie państw, ich ewolucja, stosunek do innych związków społecznych, do prawa i podstawa prawna ustrojów państwowych.

Z powyższego określenia wynika, że nauka o państwie posiada dwa działy: socjologiczny — ogólny, który bada państwo wogóle jako wytwór społeczny; prawny — szczegółowy, który zajmuje się organizacją prawną państw i ich podstawowych instytucyj.

Jakkolwiek dział prawny obejmuje przedewszystkiem stronę prawną zagadnień życia państwowego, jednak z konieczności musi uwzględniać rozmaite czynniki społeczne, które w ten albo inny sposób wpływają na rozmaite normy prawa państwowego.

Nauka o państwie wiąże się do pewnego stopnia z polityką, która jest nauką o sztuce działania w zakresie życia publicznego. Związek ten jest psychologicznie zrozumiały a nawet konieczny. Istotnie, badając działanie rozmaitych instytucyj państwowych, spostrzegamy, że jedne funkcjonują sprawnie, inne nieudolnie. Jednocześnie nasuwa się zagadnienie, czy i w jaki sposób można instytucje źle funkcjonujące poprawić, czy zastąpić przez inne. Z tem pytaniem wkraczamy już w dziedzinę polityki. W ten sposób nie daje się ona usunąć całkowicie z nauki o państwie, jakkolwiek posiada odmienne zadania.

Ten niezbędny udział polityki w nauce o państwie jaknajbardziej należy ograniczyć, naprz. nie rozpatrywać rozmaitych zagadnień organizacji państwowej z punktu widzenia poglądów takiego albo innego stronnictwa politycznego.

Żeby uniknąć subjektywizmu politycznego, jest rzeczą niezbędną przy kwestjach spornych przytaczać rozmaite sądy zasadnicze z różnych punktów widzenia. Czytelnik przez to zapoznaje się z rozmaitemi kierunkami w nauce. Autor może, a nawet powinien, zaznaczyć własne stanowisko wobec nich. Oczywiście przytaczanie wszystkich opinij przeobraziłoby wykład nauki o państwie w historję tej nauki.

Obecnie w nauce o państwie zauważyć można dwa kierunki, które zresztą nie zawsze u poszczególnych autorów przeciwstawiają się sobie świadomie. Pierwszy, często silnie zabarwiony metafizyką, nazwałbym czysto dogmatycznie prawniczym; drugi — prawniczo - socjologicznym.

Aby się należycie zorjentować w tych kierunkach, należy poprzednio omówić pewne podstawowe zagadnienie teoretyczno-poznawcze, które nasuwa się przy wszystkich badaniach naukowych, a które już to bezpośrednio, już to pośrednio występuje w rozmaitych pracach o państwie, zwłaszcza u tych autorów, którzy są pod silnym wpływem neokantyzmu. Wszystkie zjawiska poznajemy przez pryzmat naszej organizacji psychofizycznej. Cokolwiek postrzegamy w świecie zewnętrznym, jest wytworem zarówno tych nieznanych nam czynników, które zzewnątrz na nas oddziaływują, jak i naszej organizacji psychofizycznej. Istotom, któreby miały różną organizację psychofizyczną od naszej, świat zewnętrzny przedstawiałby się inaczej, aniżeli nam.

Z prawdy tej wynika, że świat zewnętrzny, który obserwujemy, prawdopodobnie nie jest w istocie swej taki, jaki się nam wydaje. Nie należy jednak z tego wyprowadzać wniosku, do którego nic nas nie upoważnia, że świata zewnętrznego niema, co utrzymują niektórzy. Skoro jednak badamy i działamy, musimy z konieczności myśleć i postępować tak, jakgdyby świat zewnętrzny istotnie był zgodny z naszem poznaniem na podstawie doświadczenia i wynikającego z niego rozumowania.

Wszelkie twierdzenia, że z pośród postrzeganych przez nas rzeczy świata zewnętrznego jedne istnieją, a drugie nie istnieją, nie prowadzą do niczego, gdyż nie możemy wyjść poza naszą organizację psychofizyczną. W doświadczeniu spotykamy się ze zjawiskami fizycznemi i psychicznemi. Fakt ten musimy skonstatować i na tem poprzestać.

Zachodzi teraz pytanie, jak się mamy zapatrywać na państwo jako związek społeczny. Czy uważać za kompleks wrażeń wewnętrznych psychicznych, które tkwią tylko w nas i w innych ludziach; czy za związek społeczny, który istnieje nietylko w świadomości naszej i drugich, lecz także w świecie zewnętrznym?

Istotnie, każde państwo posiada terytorjum, bogactwa materjalne i duchowe, obywateli związanych z niem nietylko węzłami materjalnemi, lecz i uczuciami, pragnieniami oraz świadomością wspólnych celów.

Z powyższego punktu widzenia na postawione pytania może być tylko jedna odpowiedź: państwo jest związkiem psychofizycznym, opartym na węzłach materjalnych i duchowych; istnieje zarówno w świecie zewnętrznym, jak wewnętrznym, zgodnie z naszem doświadczeniem.

Państwo prowadzi wojnę, rozporządza ruchomą armją, posiada koleje żelazne, kopalnie i t. p. oraz wywołuje różne zmiany materjalne. Że państwo tkwi w świecie zewnętrznym, stanowi taką samą pewność, jak to, że w określonem miejscu w Europie leżą Tatry, gdzieindziej Alpy, że w Szwajcarji znajduje się duże jezioro Leman i t. p.

Profesor Petrażycki w dziele p. t. „Gosudarstwo i Prawo", stara się uzasadnić, że państwo opiera się tylko na czynnikach psychicznych, t. j. że obywatele dają dobrowolnie posłuch jego władzy i prawu. W rzeczywistości zaś znaczna część obywateli dlatego tylko ulega prawu, że na straży jego stoi siła materjalna.

Całe państwa przez wieki trzymały się głównie siłą fizyczną, ale zawsze przy poparciu pewnej, choćby małej, grupy społecznej.

Liczne przestępstwa dowodzą, że znaczna część mieszkańców państwa, mimo wszystko, nie poddaje się władzy i prawu. Takich byłoby niewątpliwie znacznie więcej, gdyby nie istniały władze bezpieczeństwa z całym swym aparatem.

Na wyrobienie w obywatelach poczucia praworządności w państwach, gdzie ono jest bardzo duże, wpłynęły niewątpliwie rządy oparte na sile materjalnej w przeszłości.

Jellinek zajmuje stanowisko chwiejne co do charakteru państwa: z jednej strony uznaje fakt niewątpliwy, że: „ma ono stronę przyrodniczą i stronę psychiczno - społeczną Dlatego

wszystkie nauki mają rację zajmowania się państwem"*). Dalej twierdzi: „Znaczenie rozważań psychologicznych dla poznania państwa... polega na zrozumieniu, że państwo, jakkolwiek przejawy jego odbywają się z konieczności w świecie fizycznym, przedstawia zasadniczo zjawisko wewnętrznie ludzkie"**).

W dalszych ustępach swej pracy Jellinek powraca znowu do tego przedmiotu, oceniając rozmaite pojmowanie państwa przez poszczególnych autorów. Uważa państwo za organizm duchowo - moralny i mówi: „Jeśli nawet pojmiemy państwo na podstawie hipotezy organicznej, jako jedność wewnętrzną, to w każdym razie popełnimy błąd, formułując metafizyczne twierdzenie, że jedność ta posiada byt objektywny, niezależny od naszego poznania. Jakkolwiek bowiem pojmować będziemy teorję organiczną, zawsze pozostanie ona nauką, która w organizmie widzi ostoję, t. j. substancję, czynnik, przez który wyrażają się jego funkcje. Uznawanie zaś istnienia realnej substancji, którą jako państwo lub społeczeństwo określić należy, zaliczamy do wiary metafizycznej, niezależnie od tego, czy substancja ta pojmowana będzie w sposób zmysłowy, czy też jako byt idealny. Organizm duchowy, czy moralny, organiczna osobowość stają się... tylko środkami pomocniczemi do syntezy zjawisk... Teorja organiczna nie jest przeto, z punktu widzenia teoretyczno - poznawczego, nauką tylko o objektywnym bycie państwa, lecz o państwie takiem, jakiem ono przedstawia się nam z naszego subjektywnego, teleologicznego punktu widzenia, którego atoli znaczenia transcendentalnego poznać nie możemy***).

Widzimy tutaj zupełne pomieszanie pojęć. Że nie możemy organizmów, uważanych przez nas za przedmioty świata zewnętrznego, pojmować jako byty poza naszą świadomością w postaci przez nas wyobrażanej — to rzecz pewna, i o tem mówiłem wyżej.

Uwagę, którą Jellinek uczynił o państwie, możnaby zrobić o systemie słonecznym, o naszej ziemi jako jego cząstce, o każdym przedmiocie materjalnym.

*) Jellinek: Ogólna nauka o państwie. Tł. Dr. Antoniego Peretiatkowicza str. 77.

**) Str. 87.

***) Jellinek: Ogólna nauka o państwie. Przekład dr. Balsigierowej i Przedborskiego, str. 22 i 23.

Wszystko, co postrzegamy w naszem doświadczeniu, dzielimy na zjawiska fizyczne, psychiczne i psychofizyczne. Nawet ze stanowiska teoretyczno-poznawczego Jellinka uznać należy konieczność rozróżniania postrzeganych przez nas zjawisk na powyższe kategorje, ponieważ występują odrębnie w naszem doświadczeniu.

Zachodzi teraz pytanie, do jakiej kategorji zaliczyć zjawiska życia państwowego. Charakter ich już określiłem jako psychofizyczny.

Stanowisko Jellinka w jego ostatniem sformułowaniu przyjmuje bez zastrzeżeń profesor Kelsen w swej „Allgemeine Staatslehre"*).

Państwu w świecie zewnętrznym możemy przyznać taki sam byt realny, jak ziemi naszej, systemowi słonecznemu i t. p Różnica polega na tem tylko, że podczas gdy w zjawiskach fizycznych widzimy jedynie związki zewnętrzne, materjalne, w zjawiskach społecznych przenikamy prócz tego do związków wewnętrznych, psychicznych. Jeżeli zjawiska fizykochemiczne i biologiczne są mniej złożone od społecznych i dlatego łatwiej się poddają badaniom, to zjawiska społeczne pozwalają się głębiej przenikać, aniżeli tamte.

Państwo jest związkiem psychofizycznym. Ten związek jest żywą całością, która posiada swoją indywidualność, utrzymuje się pomimo przeobrażeń i przeciwstawia innym indywidualnościom, innym związkom społecznym, czyli państwom. Te indywidualności żywe, zbiorowe mają swoje cele, do których dążą wytrwale, niekiedy przez długie lata, nawet wieki.

Niema żadnego powodu do odmawiania im charakteru osobowości zbiorowych wyższego rzędu.

Państwo jest więc osobowością.

Przeciwnicy tej teorji wykazują, że niema ścisłej analogji pomiędzy osobowością ludzką a społeczną w formie państwa. W państwie brak osobowego podmiotu, brak tego, co odpowiada naszemu „ja"; odrzucają więc pojęcie świadomości państwowej ponieważ nie jest skoncentrowana.

Jest rzeczą zupełnie zrozumiałą, że osobowość kolektywna, zbiorowa, musi być różna od pojedyńczej. Oczywiście, świado-

*) Rozdział I, str. 3 — 26.

mość państwowa tkwi w świadomości ludzi, ale zajmuje w niej stanowisko odrębne.

W „Zasadach socjologji", w rozdziale p. t. „Natura społeczeństwa" rozpatrzyłem zagadnienie świadomości społecznej szczegółowo, uzasadniając swoją teorję o tym przedmiocie. Punktem wyjścia mego rozumowania jest fakt niewątpliwy, że każde społeczeństwo w określonym czasie i miejscu jest czemś więcej, aniżeli sumą składających je jednostek. Zwłaszcza zorganizowane w państwo posiada pewne bogactwa materjalne i duchowe, odziedziczone po przeszłości i powiększone przez pokolenia współczesne, w postaci terytorjum, warsztatów pracy, tradycji, nauki, literatury, sztuki i t. p.

Wszystko to objektywizuje się w stosunku do żyjących i występuje jakby czynniki zewnętrzne.

„W zobjektywizowanych siłach społecznych, będących wyrazem uzewnętrznienia się i utrwalenia pracy fizycznej i umysłowej licznych pokoleń — w tych siłach, będących wielkim zasobem nagromadzonych dóbr materjalnych i duchowych, tkwią także przechowane w budowlach, pomnikach, książkach, obrazach i instytucjach — uczucia, myśli i dążenia społeczeństwa z czasów minionych, które połączone zostały wyjątkowo silnemi węzłami z jego życiem dziejowem. Idee te, myśli i dążenia są, że tak powiem, zarejestrowane w tych zobjektywizowanych siłach społecznych...

Oczywiście nie wszystkie idee, uczucia i dążenia pewnego społeczeństwa, zobjektywizowane w jego cywilizacji, wchodzą trwale w skład jego duszy (a więc w skład świadomości poszczególnych jednostek). Mnóstwo ginie dla potomności, przechowując się w najlepszym razie w świadomości uczonych specjalistów, erudytów w zakresie przeszłości; niektóre chwilami, pod wpływem okoliczności specjalnych, na krótko jakby odradzają się; inne są udziałem świadomości tylko garstki ludzi. W ten sposób jedynie mała ich część wchodzi stale do świadomości społeczeństwa i odgrywa w niej wielką rolę"*).

Nasuwa się teraz pytanie, które z pośród nich wchodzą w skład świadomości członków społeczeństwa, tworząc treść psychiki zbiorowej, stanowiącej jakby duszę społeczną.

„Na pytanie to nie można dać odpowiedzi rozstrzygającej.

*) Zasady socjologji, str. 83 i 84.

Istotnie, dzieje każdego narodu stanowią pewnego rodzaju dobór historyczny wśród tych nagromadzonych, zobjektywizowanych sił społecznych. Dobór ten rozstrzyga, które uczucia, myśli i popędy działać będą trwale w społeczeństwie, a które pozostaną w ukryciu...

Obok starych zobjektywizowanych sił społecznych, występują z biegiem czasu nowe, jużto sharmonizowane z niemi, jużto różniące się. W pierwszym wypadku charakter dawnych zobjektywizowanych sił społecznych wzmacnia się i utrwala, w drugim słabnie. Rozwój dziejowy każdego społeczeństwa wciąż stwarza dobór wśród tych nagromadzonych idej, uczuć i chceń. W ten sposób „dusza społeczna" tkwi w stanie czynnym w ludziach żyjących, w instytucjach organizujących jednostki i grupy wedle pewnego planu. Wreszcie w stanie biernym—w pomnikach sztuki, literatury, nauki i tradycji...

Niema więc, jak to zauważył Fouillée, podmiotu społeczeństwa, niema żywej świadomości społecznej poza świadomością poszczególnych jednostek. Natomiast w psychice ich występują silnie, zwłaszcza w niektórych momentach, uczucia, myśli i chcenia ogółu: kształcone, wzmacniane i pielęgnowane przez wspólne warunki życiowe w przeszłości i teraźniejszości przez zobjektywizowane siły społeczne, w których utrwalone zostały objawy zbiorowych wzruszeń, celów i idej"*).

Przytoczyłem ten długi ustęp, aby wykazać, że w powyższem pojmowaniu świadomości zbiorowej albo duszy społecznej niema nic mistycznego.

Jerusalem, opierając się na badaniach dwóch socjologów francuskich Huberta i Maussa**), twierdzi słusznie, że wszystkie wytwory społeczne, to znaczy wszystkie czynniki współżycia ludzkiego wykazują szczególną dwoistość: są poza i ponad nami, ale zarazem są i w nas.

O państwie wyraża się w sposób następujący, nader charakterystyczny i zarazem słuszny:

„W normalnych warunkach pokojowych państwo istnieje o wiele bardziej ponademną i poza mną, niż we mnie. Natykam się na nie jako na władzę policyjną, urząd celny, przykry regulator, najczęściej wysuwany jako siła, która wdziera się w sferę

---

*) Zasady socjologji, str. 86 i 87.

**) Melanges d'histoire des religions.

mojej działalności tamująco i przeszkadzająco. Naginam się do jego przykazań, niemniej wydaje mi się ono czemś obcem, niekiedy wręcz wrogiem, przeciw czemu radbym stanąć w pozycji obronnej. Mimo to czuję się cząstką tej całości i trzeba tylko okoliczności odpowiedniej, aby rozżarzyć we mnie to poczucie. Na początku wojny światowej, w sierpniu 1914 roku, w Niemczech i w niemieckiej Austrji można było wprost dotykalnie obserwować, jak świadomość przynależności państwowej zapadała głęboko we wszystkie dusze. Państwo stało przed nami w olbrzymich armjach jako coś uchwytnego i ucieleśnionego. Przytem potęga jego i powaga ustawicznie wzrastały. Bezwątpienia było ono nie mniej poza i ponad nami, niż w czasach pokojowych, ale teraz silniej zapuszczało korzenie w nasze wnętrze. Każdy czuł się cząstką tej całości, od której istnienia zawisła jego zła lub dobra dola. I w Anglji, gdzie poczucie swobody osobistej rozwinięte jest tak dalece, że wszelkie wmieszanie się państwa w sferę praw jednostki z całą energją bywa zwalczane, i tam niewątpliwie wojna wznowiła w wysokim stopniu świadomość przynależności państwowej. Inaczej nie dałoby się nigdy tak szybko i składnie przeprowadzić zupełnie niezgodnego z charakterem Anglji prawa o powszechnej służbie wojskowej. Społeczna rola państwa wrosła więc dzięki temu, że stanęło ono wobec swoich obywateli, nietylko jako potęga i powaga, czyli nietylko poza i ponad nimi, ale że stało się dopełniającą częścią każdej duszy jednostkowej, a więc działało jednocześnie i wewnątrz nich"*).

Ustęp powyższy przedstawia nam dobitnie podwójny charakter państwa, które ujmujemy z dwóch stron: zzewnątrz i zwewnątrz, ze strony fizycznej i psychicznej. Wskazuje i na to, jak współżycie państwowe wytwarza w duszy naszej pierwiastki świadomości zbiorowej, które tkwią u ogółu obywateli.

Uznawanie państwa za pewnego rodzaju osobowość zbiorową wyższego rzędu nie było rzadkością w dziejach nauki. Niekiedy łączono powyższe pojmowanie państwa z jego teorją organiczną. Nie będę tu wymieniał wszystkich uczonych, którzy teorję osobowości państwa przyjmowali; zaznaczę tylko, że nie była ona dotychczas całkowicie i wyraźnie sprecyzowana. Nowsze badania socjologiczne Durkheima i jego szkoły, doty-

*) Jerusalem: Wstęp do filozofji str. 381.

czące świadomości społecznej, rzuciły dużo światła na ten przed miot. Z pośród różnych prawników wymienię tylko amerykanina Hilla, który w pracy swej*) w sposób zdecydowany przyjmuje tę teorję, wychodząc z następujących założeń: 1) państwo jest jednością zbiorową pomiędzy innemi jednościami tego rodzaju; 2) tworzy skupienie sił dla celów określonych; 3) posiada świadomość zbiorową, dzięki której zdaje sobie sprawę z własnej egzystencji, ze swej roli i stosunków; 4) określa swe czyny kierowane przez wolę zbiorową.

Do rozwinięcia tej teorji przyczynił się znakomicie wybitny prawnik niemiecki Gierke**). Zdecydowanym jej przeciwnikiem jest naturalnie Kelsen, którego argumentacja nie daje zresztą nic nowego. Bezwzględnym także wrogiem pojmowania państwa jako osobowości jest głośny teoretyk prawa państwowego we Francji Duguit, który, nie rozpatrując szczegółowo argumentów zwalczanego przez siebie poglądu, odrzuca pojęcie osobowości zbiorowej i woli kolektywnej, opierając się na tym fakcie, że psychologja współczesna zaprzecza pojęciu duszy indywidualnej***).

Zaznaczyć należy, że przeciwnicy „duszy indywidualnej" w psychologji zmuszeni są uciekać się do innego pojęcia, któreby ułatwiło zrozumienie ciągłości i jednolitości życia duchowego jednostek, np. Wundt wprowadza pojęcie apercepcji. Jednakże apercepcja nie wyjaśnia nam dostatecznie poczucia jedności świadomości oraz procesu rozumowania.

Zagadnienie duszy indywidualnej nie jest tak proste, jak sobie naiwnie wyobraża Duguit. O ile chodzi o państwo, uznanie jego świadomości zbiorowej albo, jeżeli kto woli, duszy w znaczeniu powyższem nie wymaga bynajmniej przyjęcia jakiejś substancji metafizycznej.

Wartość rozmaitych hipotez naukowych zależy od tego, czy ułatwiają nam, czy utrudniają orjentowanie się w zjawiskach określonej kategorji. A więc kiedy zjawiska życia państwowego będziemy lepiej rozumieli: czy uważając państwa za żywe indywidualności zbiorowe, które przeciwstawiają się so-

*) Cytuję według wydania francuskiego Hill: L'Etat moderne et l'Organisation internationale. Paryż, 1912, str. 54.

**) W dziełach: Altusius i Genossenschaftsrecht.

***) Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'Etat. Rozdział I.

bie, oraz grupom społecznym i jednostkom; czy za zbiór jednostek, a zjawiska życia państwowego i tylko za postępki ludzi pojedyńczych, jak np. Duguit uważa parlamenty nie za ciała zbiorowe, związane z wyborcami i obdarzone pewną władzą, lecz zgromadzenie pojedyńczych osób, kierujących się własną wolą?

Jeżeli nie będziemy rozumieli państwa jako całości, zbiorowości, osobowości, mającej swe cele, interesy i dążenia, a tylko jako pewnych ludzi wykonywujących funkcje państwowe, sprawy publiczne będą dla nas ciemne. To samo powiedzieć można o osobach pojedyńczych; jeżeli zamiast poszczególnych jednostek, będących indywidualnościami, których życie przedstawia pewną ciągłość, obdarzonych duszą (nie przesądzając jej charakteru metafizycznego), widzieć będziemy tylko zmieniające się fale wrażeń, uczuć, myśli i popędów nieskoordynowanych, wszystko stanie się dla nas zagadką.

Duguit wpada w niekonsekwencję: jeżeli na podstawie tego, że większość psychologów współczesnych pragnie za wszelką cenę obejść się bez pojęcia duszy w psychice jednostek, odrzuca świadomość zbiorową i osobowość państwa, to tem samem powinienby odrzucić i istnienie poszczególnych jednostek jako osobowości i traktować je jak fikcje, upatrując w nich jedynie chwilowe połączenie zmieniających się ciągle uczuć, myśli i chęci.

Dochodzimy tutaj do absurdów, które są tylko logicznym wnioskiem z tak zwanego fenomenalizmu.

Jeżeli społeczeństwo wogóle jest osobowością zbiorową wyższego rzędu, to tem słuszniej państwo — dlatego, że jest najbardziej skoordynowaną formą współżycia wielkich zbiorowości ludzkich i że czynniki celowości oraz planowości występują w niem silniej, aniżeli w innych związkach społecznych.

Profesor wiedeński Kelsen, idąc śladami Rudolfa Stammlera, przeciwstawia w naukach prawnych wogóle i w nauce o państwie celowość przyczynowości, której stosowanie pozostawia naukom przyrodniczym. Przeciwstawienie to, jak wykazywałem w moich „Zasadach socjologji"*), nie ma uzasadnienia. Celowość jest tylko pewną formą przyczynowości.

Po rozpatrzeniu tych zagadnień teoretyczno-poznawczych

*) Str. 61 i 62.

przechodzę do omówienia dwóch zasadniczych kierunków w nauce o państwie.

Kelsen jest obecnie najwybitniejszym przedstawicielem wyłącznie prawnego pojmowania państwa. W dziele cytowanem wyżej uważa on państwo tylko za całość prawną, t. zn. system norm prawnych. Pogląd ten znalazł zwolenników w naszej literaturze nietylko pomiędzy młodymi prawnikami, ale i wśród starszego pokolenia w osobie prof. Władysława Leopolda Jaworskiego. Nie jest zresztą nowy, tylko wydobyty z zapomnienia i jeszcze przez starego Roberta Mohla trafnie odparty w jego „Encyklopedji umiejętności politycznych"*). Autor ten wskazuje słusznie następujące okoliczności: 1) wiele państw bynajmniej nie stawia sobie za cel główny ścisłego przestrzegania norm prawnych; 2) prawo jest dla państwa raczej środkiem do różnych celów, aniżeli celem samym w sobie; 3) istnieje cały szereg czynności państwowych, których zadaniem nie jest wykonywanie norm prawnych.

Każde państwo prowadzi wojny, uprawia pewną politykę wewnętrzną i zewnętrzną, która składa się z szeregu aktów, czynów indywidualnych często niepowtarzających się w tych samych formach, więc nie podpadających pod pojęcie działania jedynie obowiązujących norm prawnych. Państwo zatem nie jest tylko „całością prawną".

Jest rzeczą zrozumiałą samą przez się, że powyższe pojmowanie państwa nie daje się pogodzić z takiem, jakie starałem się uzasadnić wyżej: jako związku społecznego o charakterze psychofizycznym i jako osobowości zbiorowej wyższego rzędu.

Oczywiście nauka o państwie jest nauką prawną, opartą na podstawach socjologicznych, więc nie jest i być nie może wyłącznie nauką o prawie państwowem, traktowanem w oderwaniu całkowitem od stosunków społecznych, jak tego chce Kelsen, nauką o samych tylko normach prawnych.

Jest rzeczą charakterystyczną, że uczony ten prawnik nie trzyma się konsekwentnie swego poglądu i w pracach o demokracji, parlamentaryzmie i innych podobnych zagadnieniach dotyka jednak i czynników społecznych, wywierających wpływ na instytucje państwowe i normy, regulujące życie zbiorowe. Gdyby przyjąć teorję Kelsena o państwie jako całości praw-

*) Tom I, str. 92 — 94

nej i w nauce o państwie nie poruszać zagadnień społecznych, wiążących się z życiem państwowem, oraz wykluczyć przyczynowe wyjaśnienie zjawisk, trzebaby z konieczności stworzyć jeszcze drugą naukę o państwie, którąby uwzględniała to właśnie, co Kelsen chciał pominąć w swem pojmowaniu tej nauki. Lepiej więc wraz z Jellinkiem uznać, że nauka o państwie dzieli się na dwie części: socjologiczną i prawną, z tem jednak zastrzeżeniem, że pomiędzy niemi nie może być przepaści.

Rozmaite cele, jakie stawiają sobie ludzie, a więc i cele normatywne są wynikiem pewnych przyczyn; co więcej, przyczyny te rzucają dużo światła na charakter i pojmowanie treści tych norm. Jeżeli jaka norma prawna skutkiem swej redakcji budzi wątpliwości — prawnicy uciekają się nietylko do rozważenia jej celu, ale także jej przyczyn, a więc okoliczności, wśród których została ustanowiona. Tak samo sędzia, stosując normy prawa karnego do przestępcy, uwzględnia okoliczności, w których przestępstwo zostało popełnione.

Normy prawne nie są celem samym w sobie, lecz środkiem do innego — najlepszego zorganizowania współżycia ludzi w państwie. Dlatego też muszą być traktowane w związku przyczynowym z życiem społecznem.

Niepodobna zresztą zrozumieć, co nauka o państwie może zyskać pod względem metodologicznym i praktycznym na przepaści pomiędzy normami życia państwowego a stosunkami społecznemi.

Kelsen uwikłał się, jak wielu innych prawników, zwłaszcza niemieckich, w metafizyce, która wywiera na nauki prawne fatalny wpływ. Aby to stwierdzić, dość jest zapoznać się z obecnym stanem filozofji prawa. Czytelnik polski może się o tem przekonać ze zbioru referatów polskich uczonych, zamieszczonego w krakowskiem „Czasopiśmie prawniczem i ekonomicznem"*). Tworzenie sztucznych, niczem nieusprawiedliwionych, przegródek pomiędzy pokrewnemi zjawiskami życia społecznego oddala tylko naukę od życia, czyniąc z niej pewnego rodzaju gimnastykę umysłową bez znaczenia praktycznego.

Ludwik Gumplowicz, którego uważać należy za jednego z głównych, a może nawet głównego twórcę kierunku socjologicznego w nauce o państwie, słusznie powiedział, że błędem

*) Prace z dziedziny teorji prawa. Rocznik XXIII Nr. 1 — 12.

rozmaitych definicyj państwa, bardzo rozpowszechnionym, jest to, że nieomal każdy badacz stara się nadać mu taką treść, jaka odpowiada jego osobistemu pojęciu o niem; innemi słowy, przypisuje się państwu nie takie cechy, jakie miało istotnie w przeszłości i posiada obecnie, lecz takie, jakie się widzieć pragnie*).

Wniosek stąd jasny: państwo trzeba badać takie, jakie rzeczywiście istniało i istnieje, i dopiero na tej podstawie stawiać hipotezy co do jego form przyszłych. Jedni badacze obawiają się tezy, że państwo jest czemś więcej, aniżeli sumą wchodzących w jego skład jednostek, aby przez to jego autorytet nie zaciążył na tych jednostkach. Dlatego Duguit, jak zobaczymy dalej, odrzuca pojęcie suwerenitetu, a Hauriou uznaje prawa jednostki za coś, co się samo przez się rozumie i poprzedza prawa państwa. Inni znowu, jak Spencer, w obawie przed zbyt daleko idącą interwencją państwa, uznają śladem szkoły historyczno-prawnej tylko jego organiczny, a więc samorzutny rozwój społeczny i t. p. Jedni twierdzą, że prawo decyduje o państwie zawsze i wszędzie; inni odwrotnie uważają, że tylko państwo tworzy prawo. Niektórzy nie przypisują żadnego znaczenia przymusowi państwowemu, twierdząc, że i bez niegoby państwo istniało; tamci w przymusie widzą cechę pierwszorzędnego znaczenia, wyróżniającą państwo od innych związków społecznych.

Wszystkie te teorje mają ogromne znaczenie dla praktyki życia społeczno-politycznego, gdyż bądź wzmacniają, bądź osłabiają odpowiednią akcję państwa.

Nie jest więc rzeczą obojętną, która z tych teoryj cieszy się większem albo mniejszem powodzeniem w nauce. Dlatego zanim przejdę do szczegółowego wykładu, uważałem za rzecz konieczną rozpatrzyć główniejsze teorje i, przyjąwszy jedną, oprzeć swe wywody na konsekwentnem zastosowaniu. Metoda taka nie jest wyłącznie dedukcyjna, gdyż o przyjęciu jednej z tych teoryj decydują fakty zaczerpnięte z obserwacji i wnioski z nich wyprowadzone.

Jeżeli uznamy wraz z Gumplowiczem za rzecz słuszną, że należy przedewszystkiem zbadać, czem było i jest państwo, musimy oczywiście oprzeć się na faktach etnograficznych i historycznych, poddać klasyfikacji rozmaite typy państw i na jej

*) Allgemeines Staatsrecht, str. 24.

podstawie wyrobić sobie ogólne pojęcie o ich genezie, ewolucji i dalszych tendencjach rozwojowych. Zagadnienia te rozpatrzę w rozdziałach następnych. Obecnie zaś omówię metodę etnograficzno - historyczno - porównawczą. Badania etnograficzne z ostatnich dziesięcioleci posunęły się znacznie dzięki metodycznym studjom uczonych, prowadzonym nie przelotnie podczas podróży, lecz stale na miejscu. Wskutek tego rozporządzamy dziś olbrzymim materjałem faktycznym, już w znacznym stopniu rozklasyfikowanym. To też możemy, jak zobaczymy dalej, wyrobić sobie dokładne pojęcie o początkach władzy politycznej, jeszcze nie całkowicie ustalonej, o powstaniu państwa i jego przeobrażeniach. Badania etnograficzne są wstępem do badań historycznych, które z natury rzeczy dają nam dopiero podstawę do poznania państwa i jego instytucyj już w fazie ich nieco późniejszego rozwoju.

Te badania porównawcze pozwalają nam, jak zobaczymy dalej, wniknąć głębiej w pojmowanie natury państwa, aniżeli dotychczas. W kwestji genezy i pierwszych etapów rozwoju rozmaitych instytucyj społecznych różnice między socjologami stopniowo się zmniejszają pod wpływem dokładniejszych badań oraz wyzwalania się z pod ucisku starych tradycyjnych poglądów. O ile chodzi o początki państwa, rozbieżność w teorjach poszczególnych badaczy jest o wiele mniejsza, aniżeli w innych zagadnieniach.

Historycy w ostatnich czasach korzystali już wiele ze wskazań socjologji w swych studjach specjalnych nad dziejami poszczególnych narodów i państw. Dość wspomnieć olbrzymie dzieło zbiorowe, obliczone na sto tomów, najwybitniejszych specjalistów francuskich p. t. „L'évolution de l'humanité". Także nasze dziejopisarstwo, poczynając od Balzera, a kończąc na Tymienieckim, Zygmuncie Wojciechowskim i innych, uwzględnia doniosłe wyniki wspomnianych badań. To samo można powiedzieć o prawnikach. Cały ich szereg w rozmaitych państwach robi należyty użytek z dociekań socjologicznych. U nas na tem polu zasłynął Dargun.

W drugim dziale nauki o państwie — prawnym na plan pierwszy występuje badanie norm prawnych we wzajemnym do siebie stosunku. Zarazem jednak ten dział nauki o państwie, dążąc do odtworzenia typowych zjawisk życia państwo-

wego, nie może poprzestać na analizie wspomnianych norm, lecz musi sięgnąć dalej, przedstawiając stosunek ich do życia i wskazując zarazem te czynniki życia społecznego, które wpływają na ich przekształcanie.

2.

Określenie państwa. Pojęcie suwerenitetu.

Po długich wahaniach co do definicji państwa ogromna większość prawników godzi się obecnie na następujące: jest to związek społeczny terytorjalny, posiadający własną najwyższą władzę suwerenną. To samo pod względem treści określenie może być wyrażone i w innych słowach; zawsze jednak w pojęciu państwa występują trzy niezbędne czynniki: terytorjum, ludność i władza suwerenna (inaczej suwerenitet), to jest taka, ponad którą niema innej wyższej. Określenie to ma tę stronę dodatnią, że jest objektywne, to znaczy, że zawiera cechy, które są niezależne ani od dążeń państwa, ani od jego różnych innych cech wewnętrznych, trudnych do ujęcia. Pozostawia też na boku formy ustroju państwowego, tak iż stosować się może do wszystkich państw, stojących na różnych stopniach rozwoju.

Z powyższego określenia wynika, że nie może być państwa bez stałego terytorjum. Niektórzy pisarze, stanowiący zresztą wyjątek, upierają się przy tem, że ludność, która ma nad sobą własną władzę stałą i wyodrębnioną, przez to samo tworzy państwo. Pogląd ten jest błędny dla następujących powodów: 1) niema takich wędrujących formacyj społecznych ze stałą wyodrębnioną władzą polityczną; wędrowne plemiona ze swemi wodzami nie tworzą jeszcze państwa; 2) gdyby nawet uznać, że państwo może istnieć bez terytorjum, trzebaby budować dwie różne teorje dla państw terytorjalnych i nieterytorjalnych; 3) gdyby każde państwo nie posiadało oddzielnego terytorjum, wówczas dwa albo więcej państw znajdowałoby się na jednem miejscu, co byłoby przyczyną ciągłych między niemi sporów o kompetencje tych państw, uniemożliwiających wykonywanie czynności państwowych.

Z tego faktu, że państwo musi posiadać własne terytorjum, na którem działa jego władza, wynika jego nieprzenikliwość, to znaczy niemożność wkroczenia nań w warunkach normalnych innej, niezależnej od niego, władzy państwowej

W czasach niezwykłych, w razie wojny naprzykład, władza państwa może być chwilowo pozbawiona możności funkcjonowania na części swego terytorjum, albo nawet na całości. W drugim wypadku władza ta czasowo faktycznie przestaje istnieć.

Również przejściowo możliwe jest wspólne wykonywanie władzy państwowej przez dwa, albo więcej państw na terytorjum zajętem, na mocy t. zw. kondominjum. Jako przykłady takiego kondominjum wymienić można rządy austrjacko - pruskie w Szlezwik - Holsztynji od r. 1864 — 1866, albo długotrwałe rządy austrjacko - węgierskie w Bośni i Hercogowinie od kongresu berlińskiego, potem aneksji tych prowincyj przez te państwa za ministerstwa Aerenthala. Kondominjum ostatnie miało o tyle łatwiejszą egzystencję od innych tego rodzaju, że Austro-Węgry, choć państwa odrębne, były jednak połączone węzłem unji realnej.

W państwach związkowych, federacyjnych na jednem terytorjum krzyżują się władze państwa związkowego i państw poszczególnych, wchodzących w jego skład; jednakże każda z tych władz ma inny, ściśle wymierzony zakres.

Prof. Cybichowski w pracy p. t. „Polskie prawo państwowe" porusza zagadnienie zmienności państwa.

„Jeżeli zmiana granic państwa, mówi on, lub liczba jego ludności jest bardzo wielka, powstaje pytanie, czy dawne państwo jeszcze istnieje, czy też powstało nowe państwo. Pytanie to ma wielką doniosłość prawną, bo z chwilą, gdy państwo przestaje istnieć, w zasadzie wygasają też jego prawa i obowiązki. Na skutek wielkiej wojny monarchja austrjacko - węgierska się rozpadła i powstało zagadnienie, czy Republika Austrjacka, obejmująca Wiedeń z przyległemi obszarami, jest dawną Austrją, lecz z mniejszem terytorjum, albo czy obecne Węgry są dawnemi Węgrami z czasów monarchji habsburskiej. Na to pytanie nie daje nam odpowiedzi teorja niemiecka, która głosi, że w razie zmiany granic, dawne państwo ginie i nowe powstaje. Pogląd ten wywołuje kwestje, czemu terytorjum ma mieć charakter niezmienności, a ludność państwa ma być charakteru tego pozbawiona. Z punktu widzenia teoretycznego możnaby ostatecznie negować identyczność terytorjum i tem samem państwa, w razie zmiany jego granic, lecz w takim razie trzebaby podobne skutki przypisać ruchom ludności, emigracji i imigracji. Teorja

Fricknera jest niezgodna z poglądami praktyki, odbiega od życia, którego nikt nie przekona, że sprostowanie granic kładzie kres egzystencji państwa. Konstrukcje teoretyczne, nietamowane taktem prawniczym, prowadzą do konsekwencji absurdalnych". *)

Godząc się całkowicie na te wywody, zaznaczę jeszcze, że z punktu widzenia teorji państwa, jaką rozwinąłem w tym ustępie, poglądy Frickera nie dadzą się utrzymać. Końcowe zdanie prof. Cybichowskiego można z łatwością zastosować do wielu modnych obecnie teoryj z zakresu nauki o państwie.

Dziś powszechnie przyjęty jest pogląd, że stosunek państwa do terytorjum ma charakter osobowo-prawny, a nie rzeczowo-prawny, że jak słusznie wyraża się Jellinek, panowanie nad terytorjum jest imperium, a nie dominium*). To pomieszanie imperium i dominium uważane jest słusznie przez tegoż uczonego „za najcharakterystyczniejszą cechę poglądu średniowiecznego na państwo" **).

Teorja patrymonjalno - państwowa trwała bardzo długo, liczyła wyznawców w Niemczech nawet jeszcze w wieku XIX.

Ludność stanowi drugi zasadniczy czynnik w państwie. „Przynależni do państwa ludzie, mówi Jellinek***), tworzą jako całość lud państwowy. Podobnie jak terytorjum, lud państwowy spełnia funkcje podwójne. Z jednej strony jest on czynnikiem związku państwowego; należy do państwa jako podmiotu władzy państwowej, dła krótkości nazwijmy tę właściwość ludu właściwością subjektywną. Z drugiej strony lud występuje i w innym właściwym mu charakterze, jako przedmiot działalności państwa, jako objekt".

Ustęp ten określa zwięźle, ale dobitnie podwójny charakter, w jakim występuje ludność państwa. Należąc do państwa jako podmiotu władzy państwowej, do jego osobowości, posiada ludność szereg praw; z drugiej jednak strony jest przedmiotem działalności państwa, podlega jego władzy i ma wobec niego szereg obowiązków.

Ludność nie występuje jednak nigdy jako prosta suma mechanicznie skupionych jednostek, lecz tworzy zawsze szereg naj-

---

*) Str. 32 i 33.

*) Ogólna nauka o państwie str. 259.

**) Ogólna nauka o państwie str. 264 i 265.

***) Ogólna nauka o państwie str. 267.

różnorodniejszych grup, opartych na rozmaitych związkach jużto pokrewieństwa, sąsiedztwa, zawodu albo stanowiska w uwarstwowieniu społecznem. Słusznie też zauważa Gumplowicz, że grupa stanowi jednostkę w państwie, a nie pojedyńczy człowiek.

Jeżeli naogół zagadnienie terytorjum i ludności, jako pierwiastków składających się na państwo, nie wywoływało sporów, to władza najwyższa, suwerenna stała się w ostatnich czasach tematem licznych rozpraw i dzieł polemicznych.

Czem jest właściwie ta najwyższa, suwerenna władza państwowa? Jest to władza, jak powiedziałem wyżej, nieznająca ponad sobą żadnej innej wyższej. W zakresie stosunków międzypaństwowych suwerenność państwa oznacza całkowitą jego niezależność od innych państw; w dziedzinie stosunków wewnętrznych oznacza władzę zwierzchnią, najwyższą, której wszystkie inne są podporządkowane, władzę jedyną o charakterze przymusowym.

Pojęcie prawne suwerenitetu wyrabiało się stopniowo.

W świecie starożytnym pojęcie suwerenności nie istniało z tego powodu, że każde państwo stanowiło świat odrębny i nie było żadnej innej władzy obok państwowej, któraby mogła się jej przeciwstawić. Suwerenność była faktem, nie była jednak pojęciem prawnem. W wiekach średnich trzy czynniki uniemożliwiały wyrobienie się pojęcia suwerenitetu: władza cesarska, papieska i feudalizm. Dwie pierwsze rościły sobie prawo, o które walczyły między sobą, do zwierzchnictwa nad poszczególnymi monarchami i ich państwami. Chociaż faktycznie zwierzchnictwa tego na stałe w całej rozciągłości nie uzyskały, i niektóre państwa były od nich niezależne, jednakże prawnie cesarz i papież występowali ze swemi pretensjami. Feudalizm utrudniał wyrobienie się pojęcia suwerenitetu dlatego, że reprezentanci jego stanowili mur graniczny pomiędzy zależną od nich ludnością a panującymi i państwem. Dopiero po znacznem osłabieniu potęgi Świętego Rzymskiego Państwa Narodu Niemieckiego (cesarstwa) oraz papiestwa, upadku feudalizmu i całkowitem zjednoczeniu władzy politycznej w poszczególnych państwach przeważnie w rękach panujących, idea suwerenitetu mogła się wytworzyć jako pojęcie prawne i całkowicie utrwalić. Proces ten dokonał się przedewszystkiem we Francji. Tam też spotykamy pierwszego teoretyka suwerenitetu Bodena.

Ponieważ pojęcie suwerenitetu wytwarzało się równolegle ze wzrostem władzy królewskiej i ostatecznie się sprecyzowało w początkach doby nowoczesnej, kiedy wszędzie prawie w Europie absolutyzm święcił swe triumfy, naturalnym biegiem rzeczy okoliczność ta musiała wycisnąć piętno na samem pojęciu suwerenitetu, który początkowo przypisywano osobie monarchy, nadając mu charakter bezwzględny, nieograniczony i niepodzielny. Stopniowo dopiero powstawało pojęcie suwerenitetu państwa. Państwa faktycznie posiadały suwerenitet, zanim pojęcie jego wyrobiło się i utrwaliło. Kiedy zaś powstało, było wyrazem prawnym stosunków faktycznych. Ten stan rzeczy pozostał aż do czasów obecnych.

Pojęcie suwerenitetu jest względne i ulega pewnym przeobrażeniom, nie zatracając swego zasadniczego znaczenia.

Państwo posiada suwerenitet; zależnie zaś od jego ustroju ten albo inny czynnik jest jego wyrazem formalnym.

W państwach absolutystycznych wyrazem tego suwerenitetu jest władza absolutna monarchy, ponieważ formalnie (a często faktycznie) ona decyduje o całej polityce państwa zarówno wewnętrznej, jak zewnętrznej. We współczesnych demokracjach ogół obywateli jest wyrazem suwerenitetu, ponieważ on decyduje formalnie (a często i faktycznie, kiedy stronnictwa są ściśle zorganizowane i obejmują prawie wszystkich obywateli). Ostatecznie władze państwowe uzależnione są tam od tego ogółu. Zarówno jednak w pierwszym, jak w drugim wypadku suwerenitet należy do państwa jako całości, a nie do tego albo innego jego czynnika.

Określając suwerenitet jako władzę najwyższą, niezależną, oczywiście rozumie się przez to, że państwo, posiadające ten suwerenitet, nie znajduje się w stosunku zależności prawnopaństwowej ani od innego państwa, ani wogóle od żadnej innej władzy. Jest jednak rzeczą oczywistą, że każde państwo rozwija się i żyje pod naciskiem rozmaitych okoliczności, którym w większym albo mniejszym stopniu ulega. Prawnik niemiecki Hugon Preuss odrzuca niesłusznie pojęcie suwerenitetu, opierając się na tem, że władza każdego państwa uzależniona jest nazewnątrz od stosunków międzynarodowych, a na wewnątrz od różnych ugrupowań społecznych, z których się składa.

Prof. Korkunow, godząc się na wywody uczonego niemieckiego, twierdzi, że władza państwowa opiera się na świadomości obywateli o zależności swej od państwa. „Ale świadomość ta, mówi on, nie może być bezwzględna, ponieważ ludzie uświadamiają sobie swą zależność nietylko od państwa, ale i od wszelkich innych niedobrowolnych spólnot". Korkunow zapomina, co sam twierdzi w innych ustępach swego dzieła, że tylko władza państwowa ma charakter przymusowy i że samo poczucie obywateli zależności ich od państwa powstało dzięki oczywistości jego siły. Uczony rosyjski mówi bowiem: „przymus wykonywany przez państwo, według reguły ogólnej, nie wywołuje sprzeciwu, ponieważ przewaga sił władzy państwowej jest w większości wypadków tak oczywista, że walka z nią nie przedstawia żadnych szans powodzenia". *)

To ostatnie zdanie jest jednocześnie ważnym argumentem przeciwko teorji prof. Petrażyckiego, który przymusowi państwowemu nie przypisuje żadnego wpływu w uleganiu obywateli prawu i przepisom administracyjnym państwa.

Najgwałtowniej zwalcza pojęcie suwerenitetu prof. Duguit w licznych pracach**) czy to ogólnych o prawie konstytucyjnem, czy specjalnych traktatach, stanowiących całość i poświęconych krytyce pewnych doktryn prawa państwowego. Pomimo tych licznych prac uczonego francuskiego, jego argumentacja nie jest ani wyczerpująca, ani gruntowna, cechuje ją natomiast ogromny subjektywizm. Autor jest widocznie pod wpływem obawy, że pojęcie suwerenitetu w jego formie, że tak powiem, klasycznej prowadzić musi koniecznie do wszechwładzy państwa i pognębienia jednostki.

Duguit, który chce uchodzić za nieprzejednanego realistę, zwalczającego wszelkie fikcje, kwestjonuje istnienie suwerenitetu państwowego, jakkolwiek jest on faktem niewątpliwym; walkę o ten suwerenitet państwa prowadziły przez całe wieki i nawet wygrały. Jest on nietylko faktem, ale prawem państwa bądź obyczajowem, bądź wyraźnie sformułowanem w konstytucji.

---

* Lekcji po obszczej teorji prawa str. 240.

**) Wymieniam tu najważniejsze: „Traite du droit constitutionnel", „Le droit social, droit individuel et transformation de l'Etat", „Les transformations du droit public".

Zdaniem Duguit, prawo czysto obyczajowe, czy pisane nadaje państwu władzę. Może to być jakieś prawo metafizyczne, nieistniejące, wytwór osobistej fantazji tego uczonego, a nie pozytywne, rzeczywiste. Argumenty Duguit są w rysach ogólnych następujące: Naród nie może mieć wyższej woli ponad wolę jednostek. Wola rządzących nie ma większej wartości od woli rządzonych. Przedstawiciele władzy dzierżą ją na podstawie albo siły materjalnej, albo większości, ale nie suwerenitetu. W państwie rządzi pewna ilość ludzi, nie władza narodu, ale swoja władza.

Poglądy Duguit są w rysach ogólnych następujące: Naród nie może mieć wyższej woli ponad wolę jednostek. Wola rządzących nie ma większej wartości od woli rządzonych. Przedstawiciele władzy dzierżą ją na podstawie albo siły materjalnej, albo większości, ale nie suwerenitetu. W państwie rządzi pewna ilość ludzi nie władzą narodu, ale swoją władzą. Jedyną zasadą życia państwowego jest norma, będąca wynikiem poczucia solidarności społecznej. Zmienia się ono naturalnie w zależności od epoki i środowiska. Ustawy ogłaszane w państwach przez rządzących są tylko wyrazem tego poczucia i obowiązują jedynie dlatego, że wypływają z tego uczucia. Daje się ono zresztą stwierdzić od czasów najdawniejszych, nawet w społeczeństwach pierwotnych.

Poczucie solidarności społecznej istnieje niewątpliwie w stopniu bardzo silnym właśnie w społeczeństwach stojących nisko w rozwoju społecznym i niezróżniczkowanych. Jest tam silniejsze aniżeli w społeczeństwach wyższych i zróżniczkowanych. Z tego wynika coś wprost przeciwnego, niż przypuszcza Duguit.

W okresie powstawania państwa wskutek (między innemi przyczynami) ścierania się grup społecznych, wyłania się, jak to przedstawię później, wyodrębniona od społeczeństwa władza państwowa, która narzuca prawo, przynajmniej w zakresie życia państwowego (a nie prywatnego). Normy tego nowego prawa nie są wcale oparte na poczuciu solidarności wszystkich bez różnicy obywateli państwa.

Gdyby nawet wraz z Duguit przypuścić, że istotnie wszystkie prawa wypływają z samego tylko poczucia solidarności społecznej, trzebaby sprecyzować pojęcie solidarności.

W rzeczywistości jednak prawa powstawały inaczej. Jakże bowiem wyprowadzić poddaństwo i prawa z niem związane z poczucia solidarności społecznej, różne stopnie kary za zabójstwo członków rozmaitych stanów, tak samo cenzus wyborczy?

Teorja Duguit prowadzi albo do naciągania faktów, albo do podziału praw na dwie kategorje, z których jedne wypływają z poczucia solidarności i obowiązują, a drugie nie wynikają i nie obowiązują.

Któż jednak będzie rozstrzygał, które wynikają z tego uczucia, a które nie? Władza państwowa, dzięki swej suwerenności, nadaje właśnie prawom sankcje, oraz czuwa nad ich wykonaniem i zmusza obywateli do posłuszeństwa.

Skoro staniemy na stanowisku, że nauka o państwie bada je takiem, jakiem było i jest, wywody Duguit nie mogą mieć poważnego znaczenia, a całe jego pojmowanie państwa przedstawia się jako fikcja, której w życiu realnem nic nie odpowiada.

Teorja państwa Duguit jest pełna sprzeczności. Dla przykładu streszczę zdanie prawnika rosyjskiego Aleksiejewa, który napisał wstęp do rosyjskiego wydania jednej z jego prac.

Duguit uznaje za fakt niewątpliwy, że państwo powstaje wtedy, kiedy społeczeństwo się różniczkuje na silnych i słabych. Silni monopolizują w swem ręku władzę wywierania przymusu. Władza państwowa jest więc zjawiskiem nie prawnem, lecz stosunkiem faktycznym. Nie można mówić o prawie państwa wydawania nakazów, lecz o sile wywierania przymusu. Zarazem Duguit uważa, że prawo poprzedza państwo i wznosi się nad nie, że jest granicą siły państwa, a państwo samo jest siłą, oddaną na usługi prawa. Aleksiejew słusznie mówi dalej:

„Jeżeli władza rządzących jest faktyczną przewagą silniejszych, to czy nie są beznadziejne próby ograniczenia tej władzv przez normy prawne? Jeżeli rządzący zawdzięczają swą władzę nad rządzonymi sile faktycznej, to cóż może ich zmuszać do posługiwania się tą władzą w granicach prawa? Władza, która opiera się nie na prawie, lecz na sile, będzie mieć zawsze tendencje rozwiązywania, rozszerzenia tej siły faktycznej, która ją żywi i będzie dążyła bezustannie przy pomocy tej siły faktycznej do pokonania wszystkiego, co stoi wpoprzek jej drogi i co może krępować swobodny jej rozmach"*).

*) Socjalnoje prawo, individualnoje prawo i preobrazowanje gosudarstwa. Przedmowa Aleksiejewa, str. X i XI.

Jako podstawę współczesnego prawa państwowego Duguit wysuwa zasadę usług publicznych, która ma wyprzeć z nauki pojęcie suwerenitetu*).

Gdybyśmy nawet uznali za słuszny pogląd, że państwo jest tylko organizacją usług publicznych, i wówczas jeszcze należałoby utrzymać pojęcie suwerenitetu. Usługi publiczne dopuszczają bardzo szeroką interpretację, i organizacja, któraby je wykonywała, musiałaby z konieczności posiadać najwyższą władzę w społeczeństwie, czyli władzę suwerenną; wszystkie inne władze byłyby jej podporządkowane.

Władza państwowa organizująca, decydująca, rozstrzygająca musi mieć odmienny charakter, aniżeli naprz. zarząd tramwajów, albo inna instytucja, która też jest organizacją usług publicznych.

Duguit walczy niepotrzebnie z upiorem wszechwładnego państwa, gdyż suwerenitet nie musi być równoznaczny z absolutyzmem. Pojęcie suwerenitetu bowiem jest względne i zmienne. Państwo posiada suwerenitet, którego wyrazem formalnym a często i faktycznym są rozmaite czynniki w organizacji państwowej. Inny będzie w swej treści suwerenitet państwa absolutystycznego, praworządnego, arystokratycznego albo demokratycznego.

Błędem Duguit jest umieszczanie na początku bytu państwowego zjawiska, które jest tworem późnej fazy jego rozwoju. Jak zobaczymy w jednym z następnych rozdziałów, stosunek prawa do państwa nie jest tak prosty, jak się wydaje temu uczonemu, ani tym, co stoją na stanowisku wprost przeciwnem i przyznają pierwszeństwo sile. Stosunek prawa do państwa ulega zmianom.

Duguit, odrzucając suwerenitet państwa w zakresie spraw wewnętrznych, dopuszcza go w dziedzinie stosunków międzynarodowych, rozumiejąc, że oznacza niezależność państwa od czynników obcych, stojących poza niem, naprz. od innych państw. Uczeń jego, nasz rodak Sukiennicki*) poszedł dalej od mistrza i odrzucił pojęcie suwerenitetu państwowego także w dziedzinie stosunków międzynarodowych. Nie będę tego poglądu poddawać analizie, ponieważ nie piszę traktatu z dziedziny prawa międzynarodowego.

*) Duguit: Les transformations du droit public str. 39 — 75.

*) La souverainité des Etats. Paris—Pedone. 1927 r.

W nauce panuje niestety moda jak w rzemiosłach. W nauce o państwie grasuje w ostatnich czasach moda na paradoksy. Rozmaici autorzy silą się na oryginalność i dla nowości wygłaszają teorje najbardziej fantastyczne, które nie mają nic wspólnego z życiem i nie przyczyniają się niczem do głębszego wniknięcia w zjawiska przez nich badane i omawiane. Próbki tego czytelnicy mieli już sposobność poznać z niniejszego Wstępu.

Uważając jednak pojęcie suwerenitetu państwa za niezbędne w nauce o państwie i sam fakt jego istnienia za niewątpliwy, stwierdzić muszę, że jego pojmowanie bezwzględne, jakie spotykamy w dziełach dawnych, a nawet w wielu współczesnych, nie odpowiada rzeczywistości.

Na początkowe pojmowanie suwerenitetu państwowego, jak wspomniałem już wyżej, wpłynęła okoliczność, że powstało ono jako pojęcie prawne w okresie panowania absolutyzmu we wszystkich prawie państwach. Stąd pochodzi twierdzenie o jego niepodzielności, to znaczy, że suwerenitet państwa dotyczy wszystkich bez wyjątku stron życia państwowego.

Ze stanowiska niepodzielności suwerenitetu państwowego tacy wybitni uczeni niemieccy, jak naprz. Jellinek, odmawiali suwerenności poszczególnym stanom, wchodzącym w skład Stanów Zjednoczonych A. P., kantonom szwajcarskim i państwom niemieckim, należącym do Rzeszy, zarazem jednak nazywając je państwami niesuwerennemi.

Pojęcie państwa niesuwerennego wydaje mi się zupełnie niezgodnem z ideą państwa. Z drugiej strony poszczególnych stanów, kantonów i państw niemieckich, zwłaszcza na podstawie konstytucji przedwojennej, nie można nazwać prowincjami autonomicznemi.

Jellinek twierdzi: „Istotną oznaką państwa jest istnienie władzy państwowej. Władza państwowa jest władzą panowania, niedającą się wyprowadzić z żadnej innej, jest władzą panowania z własnej mocy, a tem samem z własnego prawa. Państwo istnieje, gdy spólnota posiada możność z własnej samorodnej mocy, za pomocą samorodnych środków przymusowych, sprawować panowanie według ustalonego, właściwego sobie porządku, nad swemi członkami i terytorjum*)."

---

*) Nauka o państwie tł. Balsigerowej i Przedborskiego str. 349 i 350.

Fakt posiadania władzy nie od innego państwa, lecz z własnej mocy, z własnego prawa jest cechą wyróżniającą państwa któremi są niewątpliwie stany, kantony i państwa niemieckie od prowincyj autonomicznych. To też odmawianie suwerenitetu składowym częściom państwa związkowego (federacji) jest całkowicie nieuzasadnione.

W państwach tych całość, a więc federacja ma ściśle określony zakres kompetencji w dziedzinie poszczególnych władz; w sprawach przekraczających tę dziedzinę władza należy do części składowych federacji (państwa związkowego). Zatem istnieje tu wzajemne ograniczenie: części składowe państwa związkowego ograniczają je w jego władzy zwierzchniej i odwrotnie, federacja ogranicza władzę zwierzchnią swych części.

Poszczególne państwa stanowiące federację składają się na jej decyzje: w Szwajcarji i Stanach Zjednoczonych A. P. izby wyższe reprezentują je jako odrębne całości, więc nie powinny być uważane za pozbawione suwerenitetu. Części składowe federacji ulegają jej konstytucji, którą przyjęły i mogą łącznie zmienić. Władza wykonawcza w poszczególnych państwach jest niezależna od władzy wykonawczej federacji. Dlaczego więc twierdzić, że suwerenitet tkwi niepodzielnie w federacji?

Przyczyną upierania się przy twierdzeniu powyższem jest niewątpliwie przyzwyczajenie do uważania suwerenitetu za absolutny i niepodzielny. Oczywiście, suwerenitet w jednej i tej samej dziedzinie musi być niepodzielny, ale pojęcia jego niepodzielności nie należy rozciągać na wszystkie dziedziny życia państwowego. Ze stanowiska niepodzielności suwerenitetu trzebaby konsekwentnie przyznać, że każda umowa jakiegoś państwa z innem, albo z Kurją Rzymską krępuje je i narusza jego suwerenitet. W ten sposób Niemcy mogłyby nie być państwem suwerennem, przynajmniej dziś.

Nie należy uważać suwerenitetu za jakieś tabu.

Państwo ma ogromny zakres działania. Jeżeli kilka państw się łączy w federację i przekazuje jej pewną sferę kompetencji we własnym interesie, niema powodu odmawiać im suwerenitetu, tembardziej że federacja zepewnia częściom składowym bezpieczeństwo i na zewnątrz siłę większą, aniżeli gdyby nie były sfederowane.

Oczywiście, są federacje rozmaitego typu pod względem zakresu kompetencji ustawodawczej i wykonawczej. Jeżeli całkowitą kompetencję państwa oznaczymy przez liczbę 100, to niektóre federacje posiadają naprz. 25 proc. kompetencji, a części składowe 75 proc. i odwrotnie. Jedne federacje rozciągają daleko idącą kontrolę nawet nad niektóremi wewnętrznemi sprawami swych części składowych, jak naprz. Austrja powojenna; inne pozostawiają bardzo szeroki zakres kompetencji swym częściom i nie wykonywują kontroli nad ich sprawami wewnętrznemi, jak naprz. Stany Zjednoczone A. P.

Jest rzeczą możliwą, że w przyszłości niektóre sprawy obchodzące poszczególne państwa, a dotyczące ich zagadnień wewnętrznych, normowane będą przez ciało o charakterze międzynarodowym w rodzaju naprz. Ligi Narodów. Przez to jednak państwa te nie straciłyby swego suwerenitetu. Federacja, która skupia w sobie najważniejsze prawa, pozostawiając bardzo mały zakres samodzielności swym częściom, posiada faktycznie prawie cały suwerenitet, prawnie jednak jej części składowe władają zawsze jakąś jego cząstką.

Wszystkie zasadnicze argumenty stanowczych przeciwników suwerenitetu posiadają tylko niejaki sens w stosunku do suwerenitetu absolutnego i niepodzielnego, a nie względnego i podzielnego.

Ogromna większość teoretyków nauki o państwie uznaje niepodzielność suwerenitetu. Z dawnych pisarzy w duchu jego podzielności wypowiedział się Tocqueville z powodu konstytucji Stanów Zjednoczonych A. P. W ostatnich czasach podobny pogląd wyraził znakomity uczony prof. uniwersytetu w Oksfordzie Winogradow, zmarły przed kilku laty. Przyznaje on poszczególnym częściom Stanów Zjednoczonych A. P. pewną dozę suwerenitetu. Rozumowanie zaś swoje kończy uwagą, że suwerenitet nie powinien być pojmowany jako coś absolutnego, lecz jako uogólnienie oparte na faktach, posiadających rozmaite odcienie*).

Nie będę tu przedstawiał, dlaczego i jak suwerenitet państwowy zmieniał swój charakter, przechodząc faktycznie z rąk panującego, który był jego wyrazicielem formalnym, do ogółu obywateli. Proces ten odbywał się równolegle z przeobraże-

*) Winogradoff: Principes historiques du droit. Paris Payot.

niami ustrojowemi państw i rozpatrywany być może tylko w związku z niemi.

Bardzo gruntowne dzieło o suwerenitecie w duchu jego niepodzielności, napisał uczony rosyjski Paljenko**). Wyróżnia się ono jednak nie tyle samodzielnością myśli, ile raczej umiejętnem przedstawieniem historji pojęcia suwerenitetu i rozbiorem współczesnych jego teoryj.

W ostatnich czasach we Francji zajmowano się bardzo tym przedmiotem. Prawnik Davy poświęcił mu pracę z punktu widzenia socjologji***). Nie rozpatrywał w niej jednak kwestji niepodzielności suwerenitetu.

3.

Wola państwa i przymus państwowy.

Jedną z cech zasadniczych państwa jest jego władza wywierania przymusu. „Skoro państwo przyswaja sobie wyjątkowe prawo wywierania przymusu, mówi Korkunow, powinno wykonywać przymus we wszystkich tych wypadkach, w których obejść się bez niego nie można, a więc nietylko w swoich własnych interesach, lecz i w interesach obcych"*).

W ostatnich czasach niektórzy uczeni usiłowali zbagatelizować rolę przymusu w życiu państwowem, wskazując na to, że nie odgrywa on roli decydującej: ludzie ulegają władzy dlatego, iż mają poczucie posłuszeństwa. Tezę tę obszernie starał się uzasadnić prof. Petrażycki. Jednakowoż nie da się ona utrzymać. Jeżeli nawet w tem albo innem państwie istnieje to poczucie posłuszeństwa wobec władzy państwowej i prawa, to jedynie dlatego, że wiekowy przymus państwowy poczucie to wyrobił. Świadomość siły państwowej powstrzymuje obywateli od wyłamywania się z pod norm prawnych. Jest rzeczą charakterystyczną, że bardzo często bunty, rewolucje, wykraczanie przeciwko obowiązującym przepisom zdarzają się wówczas, kiedy panujący rząd albo wogóle władze państwowe okazują chwiejność w swej dotychczasowej polityce. Ogół zaczyna przypuszczać, że czynniki decydujące w państwie nie będą ściśle przestrzegały obowiązujących norm, skutkiem czego jednostki

**) Paljenko: Suwerenitet. Jarosławl 1903.

***) Davy: Elements de sociologie politique. Paris 1924.

*) Korkunow: Lekcji po obszczej tieorji prawa str. 241.

i grupy niezadowolone z istniejącego stanu rzeczy pociągają za sobą znaczniejszą ilość ludzi, aniżeli w warunkach zwykłych, do akcji antyrządowej albo antypaństwowej.

Na poparcie teorji psychologicznej, która przeczy doniosłości przymusu państwowego, przytacza się naprzykład fakty następujące: Anglicy z pomocą kilkuset tysięcy ludzi utrzymują w posłuszeństwie w Indjach Wschodnich przeszło 300 miljonów ludzi; Austrja w epoce absolutyzmu, opierając się na Niemcach, rządziła wielu krajami i narodami. Przykłady te nie dowodzą bynajmniej, żeby przymus nie odgrywał w życiu państwa wielkiej roli. Zarówno w jednym, jak i w drugim przytoczonym wypadku posłuszeństwo osiągane było dlatego, że: 1) zarówno w Indjach Wschodnich, jak i w Austrji absolutystycznej ludność była bardzo różnorodna i nie mogła występować jednolicie jako całość przeciwko władzy; 2) władza umiała przeciwstawiać jedne grupy ludności drugim. W ten sposób przy małych stosunkowo siłach władza mogła utrzymywać w posłuszeństwie liczną ludność.

Ta możność wywierania przymusu stawia właśnie władzę państwową ponad wszystkie inne władze, nadając jej cechę suwerenności.

Podnosząc znaczenie przymusu państwowego, nie twierdzę bynajmniej, że ustrój polityczny i prawny opiera się tylko na samym przymusie; przeciwnie, sądzę, że nawet w najgorszym ustroju państwowym jest zawsze pewna ilość ludzi, jakkolwiek nie wszyscy i nie większość, podtrzymujących go dobrowolnie. Dlatego też zarówno teorja, która przypisuje istnienie porządku prawno-państwowego tylko sile fizycznej, jak i teorje przeciwne, opierające go jedynie na czynniku psychicznym — dobrowolnem posłuszeństwie, są jednostronne i błędne.

Oba te czynniki odgrywają tu swoje role. Nie mogę wchodzić w szczegóły, dotyczące przyczyn i warunków, przy których władza państwowa i prawo znajdują posłuch w społeczeństwie. Powodzenie z jednej strony, a bierność z drugiej są czynnikami wspomagającemi państwo. Powodzenie rozumiem jako posiadanie władzy przez tych, którzy ją bądź świeżo zdobyli, bądź posiadają oddawna, bądź otrzymali w dziedzictwie. Bierność mas polega na niezdolności do organizowania się do walki i jej trwałego prowadzenia. Ta bierność jest naturalnie

różnego stopnia w rozmaitych społeczeństwach, ale naogół bardzo powszechna. Historja przedstawia nam stosunkowo rzadkie przykłady wytrwałych, energicznych walk, prowadzonych przez naród, czy warstwę społeczną; tylko warunki wyjątkowe, okoliczności sprzyjające mogą je wywołać.

Bierność ogółu wobec istniejącego stanu rzeczy wówczas nawet, gdy ten budzi niezadowolenie, jest w stosunku prostym do siły materjalnej i moralnej reprezentowanej przez państwo, więc i tu występuje czynnik siły i świadomość wywierania przezeń przymusu.

Z pojęciem władzy i przymusu przez nią wywieranego na ludność wiążę się zagadnienie woli państwowej. Czy istnieje rzeczywiście, czy jest tylko fikcją? Oto pytanie, które się nasuwa z konieczności.

Z punktu widzenia teorji, że państwo jest osobowością zbiorową wyższego rzędu, samo się przez się rozumie, że wola taka istnieje.

Jeżeli się odrzuca osobowość państwa, przeczy się także istnieniu jego woli. Przytoczę tu pogląd Korkunowa dlatego, że: 1) jest bardzo charakterystyczny; 2) krytyka jego wywodów będzie zarazem jednym więcej argumentem na korzyść teorji osobowości państwa.

Korkunow nie uznaje osobowości państwa nawet za fikcję prawną. Pojęcie woli państwa odrzuca z następujących powodów:

1) Gdyby państwo posiadało wolę, byłaby to wola jedna, tymczasem widzimy w niem więcej, naprz. w monarchji konstytucyjnej istnieje wola panującego i wola przedstawicielstwa narodowego, ale i ta ujawnia dwie przy systemie dwuizbowym.

2) Wola państwa przedewszystkiem ujawnić się była powinna we władzy ustawodawczej, tymczasem w początkach istnienia państwa większą rolę odgrywa władza wykonawcza i sądowa.

3) Ponieważ władza państwowa opiera się ostatecznie nie na sile zewnętrznej państwa, lecz na uznaniu jej przez obywateli, więc posłuszeństwo to nie jest skutkiem jej woli.

4) Wola i władza są to pojęcia, które sobie nie odpowiadają. Może więc istnieć władza bez woli i odwrotnie*).

*) Lekcji po obszczej tieorji prawa str. 243 — 246.

Na punkt pierwszy odpowiedź jest następująca. Ponieważ państwo jest osobowością zbiorową a nie pojedyńczą, więc wola państwa nie może się przedstawiać jak wola indywidualna. Rozmaitość dążeń i poglądów poszczególnych instytucyj państwowych odpowiada różnym popędom i pojęciom, które przeciwstawiają się w duszy jednego człowieka. Woli człowieka pojedyńczego odpowiada ostateczna decyzja władzy państwowej. W ten sposób ustawa jest aktem woli państwa, a ścierające się zdania w sprawie jej uchwalenia odpowiadają różnym motywom u pojedyńczego człowieka. Inny przykład: Państwo jakieś decyduje się na wojnę; zanim ją wypowie, rozmaite czynniki państwowe mogą się wahać i różnić się w zdaniach co do jej celowości. Dopiero wypowiedzenie wojny jest aktem woli państwa. Wszak i człowiek pojedyńczy waha się często, zanim poweźmie ważną decyzję.

Drugie twierdzenie Korkunowa, że wola państwa ma się ujawniać raczej w zakresie działalności ustawodawczej, aniżeli innej, jest nieumotywowane. Dlaczego uchwalenie ustawy odpowiada bardziej woli państwa aniżeli naprzykład stłumienie doraźne pewnych zaburzeń? Sprawowanie sądu jest również wynikiem woli.

Co do punktu trzeciego, uczony rosyjski popada w sprzeczność sam ze sobą. Na str. 240 swego dzieła wygłosił pogląd, że przewaga siły władzy państwowej jest tak oczywista, iż wstrzymuje obywateli od prób przeciwstawiania się jej; tymczasem tutaj posłuszeństwo władzy przypisuje wyłącznie uznaniu potrzeby posłuszeństwa wobec władzy przez cały ogół. Właśnie ta przewaga sił państwa budzi przeświadczenie, że państwo, że jego władza ma tę wolę, aby jej słuchano.

Na to, że władzy nie zawsze odpowiada wola, można powiedzieć: nie każda wola posiada władzę, ale każda władza musi wychodzić albo od człowieka pojedyńczego, albo od korporacji, a państwo jest jakby korporacją o charakterze przymusowym.

Widzimy więc, że argumenty Korkunowa, skierowane przeciwko pojęciu woli państwa, nie są mocne, i że można nad niemi przejść do porządku dziennego.

Nie będę tu badać szczegółowo zagadnienia mechanizmu woli zbiorowej wogóle, a państwowej w szczególności, jest to bowiem zagadnienie psychologiczne. Ograniczę się tylko do uwag ogólnych.

Świadomość państwowa nie ma odrębnego od świadomości ludzi pojedyńczych podmiotu, lecz w świadomości poszczególnych obywateli państwa tkwią uczucia, myśli i dążenia zbiorowe poza uczuciami, ideami i dążeniami indywidualnemi o charakterze osobistym. Że w świadomości naszej tkwią te dwa szeregi, że nawet bywają niekiedy sprzeczne, nie ulega żadnej wątpliwości.

Jest rzeczą powszechnie znaną, że niektórzy ludzie w życiu publicznem ujawniają cechy odmienne aniżeli w prywatnem. Jeżeli przejdziemy od osób pojedyńczych do grup ludzkich i całych narodów, zobaczymy to samo zjawisko. Szlachta polska z czasów dawnej Rzeczypospolitej naogół odznaczała się w życiu prywatnem silną wolą, poczuciem dyscypliny, pobudliwością, przejawiającą się w szybkiem reagowaniu na pewne podniety, na gwałt, zniewagę i t. p. Władza ojca była silna i budziła uczucie posłuszeństwa. Szlachta była wrażliwa na sprawy własnego majątku, umiała dochodzić swych krzywd, okazywała wielką wytrwałość, czego dowodem była kolonizacja na kresach wschodnich w bardzo ciężkich warunkach. Jeżeli od życia prywatnego szlachty przejdziemy do publicznego, zobaczymy rażący kontrast. W polityce tej rzuci się w oczy brak silnej woli, wytrwałości, mała wrażliwość na obrazę wyrządzoną państwu przez obcych, uniżoność wobec cudzoziemskich potentatów w przeciwieństwie do lekceważenia własnego króla, wreszcie brak wszelkiej prawie dyscypliny. Ci sami ludzie ujawniali więc w życiu publicznem odmienne cechy aniżeli w prywatnem. Nie u wszystkich narodów kontrast ten występuje tak wyraźnie. Oczywiście, że na cechy narodu w życiu publicznem wywiera wpływ cały szereg okoliczności, jak wielkie wypadki dziejowe, instytucje i t. p.

Wola państwowa powstaje na tle cech świadomości zbiorowej, dotyczącej państwa i narodu, pod wpływem wypadków. Wywody powyższe zbijają także pogląd Duguit, który twierdzi, jak wiemy, że wola państwowa jest tylko wolą ludzi posiadających władzę w państwie.

Już Korkunow, który nie uznaje osobowości państwa, stwierdził, że nie należy woli państwa identyfikować z wolą władców, ponieważ bardzo często ludzie mierni posiadają władzę, której ogół ulega, i odwrotnie — ludzie bardzo wybitni muszą szukać oparcia we władzy, aby znaleźć posłuch.

4.

O terminologji dotyczącej związków społecznych.

Ponieważ w dalszym ciągu tej pracy posługiwać się będę różnemi terminami do oznaczenia pewnych grup ludzkich, uważam więc za rzecz pożyteczną zatrzymać się w końcu tego Wstępu nad ustaleniem terminologji. Chodzi tu o wyrazy: szczep, lud, naród, społeczeństwo. Próbę ustalenia tych wyrazów podjął Gumplowicz w swej „Allgemeines Staatsrecht"*). Uważam, że próba ta jest udatna, i dlatego pójdę jego śladem**).

Szczep albo plemię jest terminem etnograficznym. Nowsze badania socjologiczne przedstawiają nam plemię jako związek rodów. Naród stanowi już wytwór późniejszy. Jest to związek ludzki, będący wytworem mieszaniny plemion. W swoich „Zasadach Socjologji" wykazałem, że niema takich niewątpliwych cech objektywnych, po których możnaby poznać, czy pewien związek jest, albo nie, narodem. Dlatego też określiłem go jako grupę ludzką, która uważa się za naród i stwierdza to czynami. Cechą narodu jest właśnie jego samowiedza, jego poczucie swej odrębności.

Wyraz lud w języku prawno-państwowym Gumplowicz rozumie jako ludność państwa. Lud więc nie stanowi jakiejś odrębnej grupy społecznej, tylko ogół ludności państwa. W języku potocznym i w publicystyce przez lud rozumie się często t. zw. warstwy ludowe, a więc włościan, robotników, rzemieślników.

Społeczeństwo oznacza także ludność państwa, ale w przeciwieństwie do ludu niezorganizowanego rozumieć należy przezeń rozmaite grupy ludzkie, stanowiące pewną całość organiczną, przeciwstawiające się sobie, posiadające własne in-

*) str. 163 i następne.

**) Uzasadnienie tej samej terminologji znajdujemy w jego „Systemie Socjologji" str. 289 — 303.

teresy i dążenia — grupy, które rozpatrywać należy niezależnie od ich stosunku do państwa.

Terminu społeczeństwo rodowo-plemienne używać będę do określenia ustroju przedpaństwowego, z którego dopiero wyłoniło się państwo, o czem szczegółowo pomówię dalej.

Wreszcie zaznaczam, że odróżniam władzę polityczną od władzy państwowej i państwa. Władza polityczna istnieć może i istotnie istnieje przed państwem. Już w ustroju rodowo-plemiennym występują jej pierwociny. U plemion koczowniczych spotykamy wpływowych wodzów z dużą władzą, która nie jest władzą rodową i ma niewątpliwie charakter polityczny, ale mimo to plemiona te nie tworzą jeszcze państwa, gdyż nie posiadają terytorjum oraz dokładnie wyodrębnionej i rozgałęzionej władzy. Władza ich nie jest więc, mówiąc ściśle, władzą państwową.

Jak Korkunow, który nie neguje osobowości państwa, stwierdził, że nie należy woli państwa identyfikować z wolą władców, ponieważ bardzo często ludzie mierni posiadają władzę, której ogół ulega, i odwrotnie — ludzie bardzo wybitni muszą szukać oparcia bez władzy, aby znaleźć posłuch.

[illegible]

Ponieważ w dalszym ciągu tej pracy posługiwać się będę różnemi terminami do oznaczenia pewnych grup ludzkich, uważam więc za rzecz pożyteczną zatrzymać się w końcu tego wstępu nad ustaleniem terminologji. Chodzi tu o wyrazy: szczep, lud, naród, społeczeństwo. Próbę ustalenia tych wyrazów podjął Gumplowicz w swej „Allgemeines Staatsrecht" *). Uważam, że próba ta jest udatna, i dlatego pójdę jego śladem**).

Szczep albo plemię jest terminem etnograficznym. Nowsze badania socjologiczne przedstawiają nam plemię jako związek rodów. Naród stanowi już wytwór późniejszy. Jest to związek ludzki, będący wytworem mieszaniny plemion. W swoich „Zasadach Socjologji" wykazałem, że niema takich niewątpliwych cech objektywnych, po których możnaby poznać, czy pewien związek jest, albo nie, narodem. Dlatego też określiłem go jako grupę ludzką, która uważa się za naród i stwierdza to czynami. Cechą narodu jest właśnie jego samowiedza, jego poczucie swej odrębności.

Wyraz lud w języku prawno-państwowym Gumplowicz rozumie jako ludność państwa. Lud więc nie stanowi jakiejś odrębnej grupy społecznej, tylko ogół ludności państwa. W języku potocznym i w publicystyce przez lud rozumie się często t. zw. warstwy ludowe, a więc włościan, robotników, rzemieślników.

Społeczeństwo oznacza także ludność państwa, ale w przeciwieństwie do ludu niezorganizowanego rozumieć należy przezeń rozmaite grupy ludzkie, stanowiące pewną całość organiczną, przeciwstawiające się sobie, posiadające własne in-

*) str. 163 i następne.

**) Uzasadnienie tej samej terminologji znajdujemy w jego „Systemie Socjologji" str. 289 — 303.

CZĘŚĆ I.

Socjologiczna.

ROZDZIAŁ I.

POWSTAWANIE PAŃSTW.

Nauka o państwie musi wyjaśnić dwa sposoby powstawania państw: pierwotny — z poprzedzających je organizacyj społecznych, który odbywał się powoli pod wpływem rozmaitych czynników, na tle nieuregulowanych stosunków pomiędzy plemionami i ich federacjami, oraz późniejszy—szybki, będący skutkiem świadomych celów i dążeń wśród mniej więcej uregulowanych stosunków międzynarodowych.

Pierwszy sposób powstawania państw oznacza wyłonienie się ich z pośród ugrupowań społecznych, jako form współżycia zupełnie nowych; drugi—ich tworzenie się jako związków politycznych znanych, już istniejących i całkowicie zorganizowanych.

1.

Pierwotne powstawanie państw.

Powstawanie państw nie jest równoznaczne z powstawaniem społeczeństw, grupy społeczne bowiem poprzedziły państwa. Zadaniem nauki jest zbadać, w jaki sposób z ustrojów społecznych doby przedpaństwowej tworzyły się państwa.

Socjologja współczesna stoi na tem stanowisku, że ludzie bytowali zawsze w grupach społecznych, nigdy nie żyli rozproszeni, ani dopiero później łączyli się w związki. Dlatego też bierze za punkt wyjścia swych badań pierwotną, zupełnie nie zróżniczkowaną hordę, z której rozwinęły się społeczeństwa rodowo - plemienne albo, że tu użyję terminologji szkoły francuskiej, klanowo - totemiczne. Nie jest nam wiadomy sposób,

w jaki to nastąpiło. Natomiast znamy dokładnie organizację tych społeczeństw. Czytelników pragnących zapoznać się z tym przedmiotem odsyłam do moich „Zasad Socjologji" *). Tu zaznaczę tylko, że społeczeństwa rodowo - plemienne, klany totemiczne są to organizacje oparte na rzeczywistem czy fikcyjnem pochodzeniu od wspólnego żeńskiego albo męskiego przodka. Każdy ród czyli klan, stanowi oddzielną całość gospodarczą, familijną (nie rodzinną w znaczeniu ściślejszem) i do pewnego stopnia polityczną. Wyrazem zewnętrznym i zarazem religijnym jedności tej grupy jest totem, rodzaj godła, które jest przedmiotem czci. W rodzie panuje równość wszystkich członków, w fazach zaś początkowych wspólność gospodarcza, przy którejjedynie przedmioty użytku indywidualnego stanowią własność osobistą. Rody obejmują większą ilość osób i rodzin, podlegają swym naczelnikom wybieranym, którzy posiadają rodzaj władzy administracyjnej i cieszą się wielkiem poważaniem. Rody takie łączą się we fratrje o charakterze przeważnie religijnym, następnie zaś w plemiona, których organizacja jest analogiczna.

Najważniejsze sprawy plemienia decydują się na zgromadzeniach jego dorosłych członków mniej ważne—na naradach naczelników rodowych. Głową plemienia jest naczelnik plemienny, wybierany jedynie na pewien przeciąg czasu. Na wypadek większej wojny i tylko na czas jej trwania wybiera się wodza plemiennego. Drobne walki mogły być prowadzone przez niektórych tylko członków plemienia pod kierunkiem niewybranego wodza, lecz jakiegoś bardziej przedsiębiorczego współplemieńca.

Wraz z rozrostem ludności stosunki między plemionami i federacjami plemion (które są wyższą jednostką organizacyjną) stają się częstsze. Dłuższe walki wpływają na wywyższenie się wodzów oraz bardziej przedsiębiorczych jednostek.

Ustrój rodowy albo klanowy powoli ulega stopniowym przeobrażeniom pod wpływem wojny i rozpoczynającej się wymiany. Rozmnażanie się ludności powoduje rozsiedlanie się skupionych pierwotnie członków rodu, co wpływa na osłabienie ich więzów. Naczelnicy rodowi w czasie pokoju a jeszcze bardziej wodzowie w czasie wojny zaczynają nabierać większego

*) Zasady Socjologji st. 125 — 138.

znaczenia. W ten sposób ród, klan powoli się różniczkuje. Ciekawe te procesy zostały gruntownie przedstawione przez L. Krzywickiego w jego cennej pracy p. t. „Ustrój społeczno-gospodarczy w okresie dzikości i barbarzyństwa", *) opartej na olbrzymim materjale faktycznym i krytycznym doborze źródeł. W jaki sposób z tego ustroju rodowego wytworzyło się państwo? Jak wiemy z przytoczonej we wstępie definicji, państwo jest związkiem społecznym terytorjalnym, posiadającym władzę najwyższą. Aby więc wyrobić sobie pojęcie o powstaniu państwa, należy poprzednio zbadać genezę władzy politycznej, którą określam jako przekraczającą władzę czysto rodową.

Przy badaniu genezy władzy nasuwają się pewne uwagi psychologiczno - socjologiczne, od których należy zacząć.

Jeżeli będziemy obserwować jakąkolwiek gromadę: dzieci, mężczyzn, czy kobiet, jednych i drugich—bez względu na to, co jest przyczyną jej skupienia: zabawa, wycieczka, czy co innego — uderzy nas zjawisko, że w tej gromadzie jedna jakaś osoba, a niekiedy kilka nadaje jej kierunek. Będzie to zawsze jednostka obdarzona większą inicjatywą, żywszym temperamentem, szybciej działająca i myśląca od innych Bez takiego przewodnika gromada może nie dać sobie rady, gdyż każda jednostka wchodząca w jej skład ma inne upodobania, inny sposób bycia. Wreszcie do każdego przedsięwzięcia trzeba inicjatywy i decyzji. Im bardziej jednolita jest ta gromada, to znaczy im poszczególne jednostki są do siebie podobniejsze czy to skutkiem stałego pobytu ze sobą, czy podobnych zajęć, czy jednakowego wychowania, tem łatwiej obchodzi się bez takiego kierownika i odwrotnie — tem trudniej, im skład jej jest bardziej różnorodny. To samo w większym jeszcze stopniu dotyczy trwałych ugrupowań społecznych, a więc i ustroju rodowo - plemiennego. Życie zbiorowe w tym ustroju wymaga kierowników bez względu na to, czy formalnie będą zaopatrzeni w dużą władzę czy mniejszą. O ile społeczność żyjąca w tym ustroju będzie bardziej zróżniczkowana, o tyle wódz jej albo kierownik okaże się potrzebniejszy. Wreszcie wpływ jego rosnąć będzie w stosunku prostym do komplikujących się stosunków życiowych tej spo-

*) Wyodrębnianie się władzy książęcej i powstawanie warstwy wyższej rozpatrywane jest w rozdziale X st. 530 — 604.

łeczności, a to dlatego, że wówczas inicjatywa i decyzja staną się konieczniejsze i trudniejsze, aniżeli w warunkach mniej skomplikowanych.

Okoliczności te będą potęgowały znaczenie jednostek kierowniczych, zapewniając im coraz większą władzę.

Teorja, która w umowie upatrywała początki państwa, jest zupełnie zarzucona. Obecnie istnieją dwie teorje powstawania państwa: pierwsza widzi je w podboju jednych plemion albo ich federacyj przez inne, druga w powolnem przeobrażaniu się skupień rodowo - plemiennych w państwa pod wpływem wojen i czynników gospodarczych.

Głównym przedstawicielem teorji podboju jest Gumplowicz, który rozwinął ją w dwóch dziełach: „Der Rassenkampf" oraz w „Systemie Socjologji". Nasz socjolog i prawnik oparł swe wywody, zwłaszcza w pierwszem, na rozległym materjale faktycznym, umiejętnie dobranym i poddanym analizie krytycznej. Niezawodnie państwa powstają najczęściej w drodze podboju; Gumplowicz poszedł jednak zbyt daleko, wykluczając inny sposób, wiemy bowiem, że państwa powstały i bez podboju, nprz. dawne państwo polskie i czeskie. Wprawdzie niektórzy historycy przypisywali powstanie naszego państwa podbojowi, że wspomnę tylko Szajnochę, Piekosińskiego i w ostatnich czasach Krotowskiego. Teorjom tym brak wszelkiego uzasadnienia źródłowego, a nawet poparcia w tradycji. Co najwyżej, przypuścić należy znaczny udział cudzoziemców, zwłaszcza Normanów, jak to czyni i Pannenkowa*), i Wojciechowski**), w procesie tworzenia się naszego państwa nie przez podbój jednak, lecz przez ich przenikanie do drużyny książęcej oraz częściowe osiedlanie się w Polsce.

Teorja podboju albo najazdu zwykle spotyka się z zarzutem, że nie mógł on stworzyć państwa, gdyż sama jego możliwość w stosunku do plemion podbitych przypuszczać każe istnienie już państwa podbijającego. Argument ten nie jest słuszny, gdyż wychodzi z pomieszania pewnych pojęć, mianowicie władzy politycznej wogóle z państwem. Podbój dokonany przez plemię zwycięskie pozwala się domyślać działania w niem

---

*) Warszawianka r. 1926 nr. 292 i 293.

**) Polska przedpiastowska str. 79.

pewnej władzy politycznej, ale władza taka nie znamionuje jeszcze istnienia państwa.

W ustroju rodowo - plemiennym tkwią już zarodki władzy politycznej w postaci wodza plemiennego. Często powtarzające się wojny potęgują ją. Etnografja porównawcza dostarcza mnóstwa przykładów rozmaitych stopni władzy tych wodzów. Około nich skupiają się ich pomocnicy. Gdzie ta władza jest już dożywotnia albo dość silna i gdzie skutkiem częstych wojen wzmaga się ciągle, tam szczęśliwa wojna kończy się podbojem plemienia słabszego przez silniejsze. Do tego niezbędny jest jednak następujący warunek: stosunki gospodarcze muszą już być o tyle rozwinięte, żeby ludzie mogli produkować więcej, aniżeli potrzebują do podtrzymania swego życia, wówczas bowiem dopiero podbój przynosi trwałe korzyści zwycięzcom. Wzmacnia on pozycję wodza zwycięzkiego, podnosi jego pomocników i drużynę, która się wyodrębnia od ogółu przy częstych wojnach.

Podbite plemię może pozostawać w dwojakim stosunku do podbijającego: składa na jego rzecz pewne daniny i okazuje pomoc wojenną, podlegając zwycięskiemu wodzowi, albo odrazu przeobraża się w ludność zależną osobiście od zwycięzców i daje początek ludności podległej, poddanej.

Państwo powstaje wówczas, kiedy ludność jest osiadła, władza polityczna stała i wyodrębniona od ogółu oraz zróżniczkowana.

Wszystko to dzieje się zwykle, a przynajmniej bardzo często po podboju, który przyczynia się do szybszego zróżniczkowania społeczeństwa nietylko pod względem politycznym, to jest znaczenia poszczególnych grup i jednostek, lecz i majątkowym, gdyż lwia część łupów dostaje się wodzom i ich najbliższym pomocnikom. Wierzenia pierwotne przyśpieszają ten proces: sławny wódz po śmierci staje się półbogiem albo bogiem dla swych współplemieńców i po śmierci opiekuje się nimi; oni zaś wybierają na następców jego potomków. Stanowisko wodza plemiennego przeobraża się z obieralnego najpierw w dożywotne, potem dziedziczne w rodzie, później zaś przechodzi z ojca na syna.

W teorji swej Gumplowicz robi jeszcze ten błąd, że dopiero państwu przypisuje ustanowienie własności i rodziny w jej dzi-

siejszem znaczeniu. Tymczasem jedno i drugie jest wcześniejsze od państwa; ono proces ten tylko wzmocniło, a później usankcjonowało przez swą władzę.

W ten sposób teorja podboju jest niewątpliwie uzasadniona i z łatwością odeprzeć może czynione jej zarzuty.

Jak zaznaczyłem wyżej, państwo powstać może jednakże i bez podboju — w drodze ewolucji.

Istotnie, długie i zacięte wojny między kilku plemionami albo ich federacjami coraz bardziej wzmacniają stanowiska wodzów, coraz silniej wyodrębniają w poszczególnych związkach społecznych jednostki i grupy, na których opiera się wódz. Po pewnym czasie w tych plemionach i federacjach, nawet bez podboju, wodzowie przeobrażą się w książąt dziedzicznych, a wraz z osiadłością wytworzy się państwo. Pierwotna wiara w pomoc i opiekę udzielaną wodzom przez duchy zmarłych przodków odgrywa tu także swą rolę. Ten proces musi być dłuższy od pierwszego, gdyż przemiany następują w nim wolniej. Przy ewolucyjnem powstawaniu państwa mogą zachodzić takie zjawiska, jak dobrowolne łączenie się plemion albo ich federacyj czy to dla odparcia wspólnego a nowego i groźnego wroga, czy to dla celów gospodarczych, jak pewne wspólne roboty. Wiemy nprz., że przy tworzeniu się dużych państw znaczną rolę odgrywała dążność do przeprowadzania irrygacji pól uprawnych, celem zapewnienia sobie lepszych plonów. Zjawisko to jednak występuje już później i stanowi dalszy etap rozwoju państwa.

Na dobrowolne łączenie się plemion w większe całości, z których później powstaje państwo, główny nacisk kładzie Lippert w swej wielkiej „Kulturgeschichte der Menschheit"*) Za pomocą umiejętnie dobranych przykładów z dziejów państw, zwłaszcza skandynawskich, stara się tezę tę uzasadnić. Nie przecząc tym faktom, trzeba zauważyć, że gdyby nie wojny i inne towarzyszące im okoliczności, państwo, w ścisłem znaczeniu tego wyrazu, nie wytworzyłoby się z tych federacyj plemiennych. Powstawanie państwa w przedstawieniu Lipperta odbywa się nazbyt pokojowo, co naogół nie odpowiada rzeczywistości.

Kowalewskij, znakomity prawnik i socjolog rosyjski, robi słuszną uwagę, że przy wysuwaniu się na wodzów jednostek

---

*) Socjologja tom II str. 201.

z pośród plemienia odgrywa ważną rolę nietylko ich siła fizyczna, energja i bitność, ale i zdolności umysłowe*). Znany jest fakt, że założyciele dynastyj a często twórcy państw i ich potęgi ujawniali właśnie te zdolności.

Przy tworzeniu się państw, zwłaszcza przez podbój, odgrywała ważną rolę ta okoliczność, że pomiędzy różnemi plemionami i ich federacjami istniały duże różnice psychofizyczne, będące najczęściej wynikiem ich rozmaitego trybu życia, częściowo zaś składu etnicznego. Plemiona myśliwskie mają charakter różny od pasterskich i są bardziej wojownicze; plemiona morskie, żyjące w pobliżu licznych wysp i oswojone z łodziami, są zazwyczaj przedsiębiorcze, co ujawnia się jużto w ich rabunkowych wyprawach wojennych, jużto w rozwoju u nich handlu, co zresztą często się łączy. Ten różnorodny charakter ugrupowań społecznych ułatwia tworzenie się państw i sprawia, że jedne związki plemienne są ich twórcami, inne — materjałem ludzkim, zwycięzcami i zwyciężonymi.

Z powyższego przedstawienia widać, że powstanie państwa jest zupełnie wyświetlone. Jednakże niektórzy uczeni dowodzą, że są to tylko niepewne hipotezy. Obecnie mamy tak olbrzymi materjał w przedmiocie powstawania państwa, że jest ono więcej niż hipotezą w stosunku do istniejących państw barbarzyńskich. Sposób powstania tych państw jest dobrze znany i pośrednio wyjaśnia początek t. zw. państw historycznych, do czego brak nam dostatecznych źródeł współczesnych.

Nie można zgodzić się z twierdzeniem, że sposób pierwotnego powstawania państw nie posiada znaczenia dla nauki, ponieważ nie znamy poglądów prawnych ludzi ówczesnych. Mimo to ma wartość ogromną, gdyż przyczynia się do wyjaśnienia tak ważnych zagadnień prawnych, jak nprz. stosunek prawa do państwa.

Obecnie sami prawnicy przychodzą do tego przekonania. Dość wspomnieć Maine'a, Kowalewskiego, Posta, Winogradowa, Kohlera, Davyego i innych. W Stanach Zjednoczonych A. P. prace socjologiczne wywierają także coraz większy wpływ na naukę o państwie. Wyrazem tego jest dzieło uczonego amerykańskiego H. E. Barnesa o pracach socjologów dotyczących

*) Tom II str. 565 — 603.

państwa. Studjum to p .t. „Soziologie nud Staatstheorie"*) przetłumaczył na niemiecki prof. Salomon z Frankfurtu.

2.

Wtórne powstawanie państw.

Zupełnie inaczej przedstawia się zagadnienie powstawania państwa na tle stosunków międzynarodowych, wśród państw już istniejących, czyli wtórnego powstawania państwa. Nie chodzi tu już bowiem o jego sposób, lecz o czynnik decydujący przy tych narodzinach: czy jest nim fakt zorganizowania się państwa nowego, czy też akt prawny, a w takim razie — jaki. Innemi słowy: czy powstawanie państwa uważać za akt siły, akt znajdujący się poza sferą prawną, czy też za wynik prawa.

Współczesna nauka o państwie skłania się raczej ku pierwszemu punktowi widzenia, jakkolwiek i drugi posiada zwolenników.

Pierwszy uzasadniał w sposób przekonywający w swej „Ogólnej nauce o państwie" Jellinek**). Istotnie o powstaniu państwa decyduje siła i możliwość wyłonienia z grup społecznych nowego tworu państwowego i aparatu rządowego zdolnego do jego utrzymania.

Nowe państwo nie tworzy się naskutek własnego prawa, gdyż to nie istniało przed jego powstaniem ani na podstawie prawa innych państw, jakkolwiek mogły współdziałać w faktycznem jego powstaniu, gdyż państwo nie może być tworem cudzego prawa. Zresztą jeżeli nawet jedno albo więcej państw współdziała utworzeniu nowego, nie uchwala jakiegoś prawa przed tym faktem.

W naszej literaturze pogląd, że wtórne tworzenie się państwa jest faktem, a nie skutkiem prawa, reprezentuje prof. Komarnicki***). Uzasadnia on słusznie to samo co do pierwotnego powstawania państwa. Także państwo złożone, związkowe jest według niego faktem, po którym dopiero następuje akt prawny, będący jego skonstatowaniem.

Natomiast wprowadzenie państwa nowego do stosunków międzynarodowych musi być oczywiście wynikiem prawa t. zn. pewnych traktatów.

---

*) Innsbruck 1927 Universitäts-Verlag Wagner.

**) str. 136 — 148.

***) Powstanie państwa ze stanowiska nauki o państwie. Warszawa 1916.

I Ustrój rodowo plemienny
II monarchja centralist. monarch. decentral. czyli despotyzm absolutyzm
III Monarchja stanowa
IV absolutyzm V Reprezentacja stanowa
VI Państwo Demokratyczne

ROZDZIAŁ II

EWOLUCJA PAŃSTW I ICH UPADEK.

1.

Typy państw.

Przejście z ustroju rodowo - plemiennego do państwowego może dać w swych wynikach albo monarchję centralistyczną z potężną, nieograniczoną władzą królewską, ze słabym zarodkiem możnowładztwa bez znaczenia politycznego, albo monarchję decentralistyczną, w zasadzie także absolutną, faktycznie jednak zmuszoną się liczyć z wpływową warstwą potomków byłych naczelników rodowych albo plemiennych..

Zarówno w jednym, jak w drugim wypadku cechą polityczną takiego państwa będzie absolutyzm wznoszący się ponad budowę społeczną zróżniczkowaną wprawdzie, ale bez ściśle wyodrębnionych stanów, któreby posiadały przywileje i pewną samodzielność w zakresie swych stosunków wewnętrznych.

Gdzie okoliczności historyczne tak się złożyły, że władza monarchiczna ściśle jest związana z religją i kapłaństwem — ustrój nabiera szczególnej trwałości, zwłaszcza, jeżeli jest scentralizowany. Przy słabszej centralizacji i bez cech kapłańskich władzy oraz dużem znaczeniu warstwy wyższej ustrój państwowy w formach swych jest mniej trwały.

Przy przejściu od ustroju rodowo - plemiennego do państwowego dawne uprawnienia obyczajowe rodu, plemienia i federacyj plemion przechodzą na władcę i potomków naczelników plemiennych i rodowych.

Ustrój polityczny monarchiczno - despotyczny, który zniszczył poprzednią równość rodowo - plemienną i wytworzył

nową władzę, korzystny był z natury rzeczy przedewszystkiem dla dynastji i tych, co przy niej i przez nią wywyższyli się ponad ogół. Ale i dla niego nie był bez pożytku: lepiej zapewniał bezpieczeństwo nazewnątrz i wewnątrz, ułatwiał handel i stwarzał pomyślniejsze warunki dla pracy wytwórczej.

Następną fazą w rozwoju państwa była monarchja stanowa. Stany najwyższe, a więc możnowładztwo, gdzieniegdzie i duchowieństwo zyskiwały duży wpływ, który doprowadził do ograniczenia władzy monarchicznej, tworząc reprezentacje stanowe. Ten nowy ustrój państwowy opierał się na szerszych podstawach społecznych i był korzystniejszy dla szerszych kół, aniżeli poprzedni. Warstwy wyższe posiadły już niekiedy pomyślne warunki bytu albo przynajmniej znośne; średnie miejskie zaczęły się wyzwalać i zdobywać coraz większy zakres samodzielności. Tylko warstwy najniższe znajdowały się w ciężkiej zależności od tamtych.

Monarchja stanowa posiadała już wszelkie warunki dalszego rozwoju, który mógł iść i szedł w dwóch kierunkach: 1) absolutystycznym, gdzie poszczególne stany zagrażały jednolitości państwa, i gdzie skoncentrowanie władzy korzystne było nietylko dla panującego, ale i dla warstw średnich; 2) udoskonalenia reprezentacji stanowej i przemiany jej w ogólno-narodową, zaniku stanów i przeobrażenia ich w klasy. Stany tworzyły korporacje ściśle w sobie zamknięte; przejście z jednego do drugiego było niesłychanie trudne, niemal niemożliwe tam, gdzie stanowość oddawna się utrwaliła. Klasy były to warstwy społeczne, oparte na różnicach majątkowych.

Państwo klasowe konstytucyjne gruntowało się na warstwach bogatych i zamożnych, a więc jeszcze bardziej rozszerzało swoje podstawy społeczne. Żywioły drobnomieszczańskie chłopskie i robotnicze do reprezentacji narodowej nie były jeszcze dopuszczone albo w liczbie bardzo ograniczonej.

Cechą tego ustroju politycznego było zniesienie formalnej, a więc prawnej zależności jednych warstw od drugich; pozostała tylko materjalna, lżejsza od tamtej, choć bardzo jeszcze uciążliwa.

Państwo tego typu mogło mieć formę monarchji albo rzeczypospolitej, co nie zmieniało jego charakteru zasadniczego.

Państwa, które nawróciły do absolutyzmu, później przeobraziły się w konstytucyjne klasowe.

Wreszcie dalszy rozwój doprowadził część ludzkości do współczesnego państwa demokratycznego, opartego no konstytucji, dopuszczającej wszystkich obywateli pełnoletnich do udziału w życiu politycznem, czyli do wyborów wszelkiego rodzaju. Nowy ten ustrój zaznaczył się przez uzależnienie rządu od przedstawicieli narodu i od opinji rozmaitych ugrupowań społecznych.

Konsekwencje tej demokratyzacji ujawniły się w ustawodawstwie, mającem na celu poprawę bytu warstw pracujących i opiekę nad niemi.

Na przeobrażenia omówionych wyżej typów społecznych, oprócz czynników wewnętrznych, wielki wpływ miały wojny. Jak ustrój rodowo - plemienny przetworzył się w terytorjalno - państwowy pod naciskiem okoliczności towarzyszących wojnom, tak często, niemal zawsze, państwa absolutne, albo półabsolutne zmieniały swój ustrój po porażkach wojennych. To jest rzeczą naturalną: ustrój absolutystyczny po utrwaleniu się wchłania w siebie wszystkie siły społeczne i opanowywa. Aby się przeobrazić, musi być atakowany nietylko z wewnątrz, ale i z zewnątrz. Dotyczy to zarówno dawnych monarchij despotycznych na wschodzie, jak i państw nowożytnych, gdzie absolutyzm przetrwał zmiany społeczne albo był powrotną falą. W Rosji, pomimo rozwijającego się ruchu rewolucyjnego, przeżyta forma ustroju państwowego trwała, opierając się reformom, póki wojna rosyjsko - japońska nie zadała absolutyzmowi ciosu śmiertelnego. Późniejsza zaś kontrrewolucja doprowadziła do minimum wolność konstytucyjną w państwie carów, i dopiero klęska w wojnie światowej zmiotła władzę carską, zarazem jednak pogrążając tę wolność w odmęt niewoli bolszewickiej.

To samo widzimy w Austrji. Absolutyzm przetrwał tu aż do 1848 r., kiedy to obaliła go rewolucja. Przyszła reakcja i dopiero przegrana wojna z Piemontem i Francją pchnęła to państwo na drogę reform konstytucyjnych. Jednakowoż przekształcenie to szło ciężko i zaledwie druga przegrana wojna z Prusami doprowadziła monarchję Habsburgów do ustroju dualistyczno - autonomicznego, który stworzył podstawę jego pomyślnego rozwoju.

Napoleon Bonaparte, zrobiwszy jako prezydent zamach stanu i po roku ogłosiwszy się cesarzem, faktycznie zaprowadził we Francji absolutyzm. W końcu siódmego dziesięciolecia XIXwieku ustrój ten zaczął się zwolna zmieniać w kierunku prawdziwego parlamentaryzmu. Dopiero jednak przegrana wojna z Niemcami zniosła go i samo cesarstwo.

Oczywiście, Francja Napoleona III nie była państwem despotycznem, że tak powiem, pierwotnem, które się wyłoniło bezpośrednio z ustroju rodowo - plemiennego. Absolutyzm, który w niej zapanował, był chwilowym powrotem do starych form politycznych.

2.

Państwo a warstwy społeczne.

Z naszkicowanego wyżej zarysu ewolucji państwa widzimy, że jego charakter uległ znacznej zmianie.

Niektórzy teoretycy twierdzą, że państwo jest tylko organem panowania jednych warstw nad drugiemi (stanów, potem klas) oraz mniejszości nad większościami. Gumplowicz dodaje, że panująca mniejszość jest etnicznie różna od podległej większości. Szkoła Marksa i Engelsa pomija kwestję etniczną i określa jeszcze przed Gumplowiczem, państwo jako organ panowania warstw posiadających, które przestanie istnieć, skoro znikną różnice klasowe. To samo mówi ogromna większość dzisiejszych przedstawicieli tej szkoły. Pogląd ten jest zupełnie błędny.

Oczywiście państwo tworzy się jako akt siły, a nawet gwałtu bez względu na sposób swego powstania. Zawsze bowiem te żywioły, które się wywyższają i bez podboju zwiększają swoją władzę przez użycie siły. Mimo to nawet państwo absolutystyczne, jak to zauważyłem wyżej, przynosi niezawodnie ogółowi korzyść. To samo w większym jeszcze stosunku dotyczy późniejszych form ustroju państwowego.

W państwie demokratycznem żadna klasa społeczna nie panuje nad inną. Klasy t. zw. posiadające, mają oczywiście przewagę materjalną dzięki swym bogactwom w tej czy innej formie; natomiast pracujące, w najszerszem znaczeniu tego słowa,

dzięki powszechnemu prawu głosowania, przy systemie rządów parlamentarnych wywierają wpływ decydujący na sprawy państwa, zarówno w dziedzinie ustawodawczej, jak i wykonawczej. Państwo demokratyczne liczyć się więc musi ze wszystkiemi warstwami. Chwilowo ta albo inna warstwa przeprowadza swoje postulaty w sprawach poszczególnych; naogół jednak jest ono wyrazem interesów nie tej albo innej warstwy społecznej, lecz kompromisu pomiędzy niemi.

Cała polityka państwa współczesnego ma charakter kompromisowy. I nie może być inaczej. Wbrew przepowiedniom żadna warstwa społeczna nie pochłonęła innych i nie pochłonie. Państwo więc, w którem warstwy te żyją obok siebie i stykają się — musi być kompromisowe, co umożliwia struktura społeczeństw współczesnych.

Państwo demokratyczne zatem jest rozjemcą pomiędzy walczącemi ze sobą klasami. Miał więc rację Stein i Lassalle i inni wyznawcy podobnego poglądu na państwo. Lassalle zwalczał współczesny sobie ustrój klasowy i sądził, że kwestja społeczna może i powinna być rozwiązana przy pomocy zdemokratyzowanego państwa, a nie przeciw niemu.

Ogromna zmiana, jaka zaszła w stosunku państwa do klas pracujących w ciągu ostatnich lat 50-ciu, rzuca się w oczy i nie wymaga długich komentarzy.

Państwo demokratyczne nie stanowi bynajmniej jakiejś zakrzepniętej formy ustrojowej, przeciwnie, posiada pewną giętkość, która mu ułatwia dalszy rozwój jako organizatora narodu, regulatora stosunków pomiędzy różnemi klasami społecznemi i strażnika interesów ogółu. Niewątpliwie w tym kierunku idzie rozwój państwa, a polityka socjalna odgrywać w niem zaczyna rolę coraz większą.

3.

Zakres działalności państwa.

Kompetencje państwa ulegały także zmianie wraz z ewolucją jego form. Początkowo rola jego ograniczała się do obrony nazewnątrz od wrogich sąsiadów i utrzymania pewnego ładu wewnątrz, pojmowanego zresztą dosyć prymitywnie. Państwo utrzymywało wojsko, strzegąc swych granic, stosownie do

okoliczności i możności. Nawewnątrz starało się powstrzymać rozbieżność, istniejącą pomiędzy rozmaitemi prowincjami w pewnych granicach, celem zachowania swej całości. Do stosunków wewnętrznych rozmaitych związków mieszało się mało, poprzestając na pobieraniu danin, utrzymywaniu swego autorytetu i ogólnym zarządzie poszczególnych terytorjów, w skład jego wchodzących. Sądownictwo zachowało ono dla siebie w sprawach tylko państwowo-administracyjnych, które zresztą początkowo w tej dziedzinie nie było zorganizowane należycie i nie opierało się na normach ściśle określonych, jak później.

Pod wpływem przeobrażeń gospodarczych, socjalnych i kulturalnych zmienia się i zakres kompetencji państwa.

Pojęcie ładu wewnętrznego ulega doniosłym zmianom: rozszerza się i wysubtelnia. Państwo bierze całkowicie w swoje ręce sądownictwo. Powstaje w jego imieniu ustawodawstwo, w którem rozmaite możliwe stosunki między ludźmi są zgóry przewidziane. Pojedyńcza jednostka wyodrębnia się coraz bardziej z tych związków, od których zależy, i zaczyna być traktowana indywidualnie — staje się samodzielną. Pojęcie ładu społecznego przekracza ciasne szranki bezpieczeństwa nazewnątrz i nawewnątrz państwa; treść jego się wzbogaca; musi już dążyć do urządzenia swym członkom znośnego życia, przeprowadza więc dobre drogi, reguluje sprawy gospodarcze, zaczyna się troszczyć o oświatę i zdrowotność.

Nakoniec państwo demokratyczne bierze na siebie obowiązek umożliwienia obywatelom zdobycia pewnych minimalnych warunków egzystencji: więc ułatwia im poszukiwanie zajęcia przedewszystkiem u siebie, później nawet zagranicą, gdzie rozciąga nad nimi opiekę; stara się chronić pracę wszelkiego rodzaju przed wyzyskiem, ustanawia więc warunki pracy; wreszcie dąży do zapewnienia ludziom żyjącym z niej bytu na starość drogą ubezpieczeń, pomocy w chorobie i braku zajęcia niewynikającego z ich winy; troszczy się coraz bardziej o danie wszystkim oświaty, a nawet o rozrywki, rozwijające umysł, serce i poczucie piękna.

Widzimy więc olbrzymią różnicę w zakresie kompetencji państwa od jego pierwocin aż do chwili obecnej. Rola państwa wzrasta, gdyż wymagania ludzkie się zwiększają, i do coraz większego wpływu dochodzą ci, co najwięcej potrzebowali

i jeszcze potrzebują jego opieki, jako regulatora życia publicznego.

Na tej drodze państwo zrobiło już bardzo wiele, w przyszłości robić będzie jeszcze więcej. Jeżeli zaś akcja ta w tem, czy innem państwie posiada luki, niedociągnięcia, albo nawet wykazuje chwilowo błędy, trzeba ją popierać, spoglądać na nią z uznaniem oraz wdzięcznością i starać się na przyszłość błędów unikać, braki wypełniać.

Państwo występuje nawet jako przedsiębiorca i producent. Zżyliśmy się już z rozmaitemi przedsiębiorstwami państwowemi i samorządowemi, jak: koleje żelazne, fabryki broni, tramwaje, rzeźnie, elektrownie. Może w przyszłości działy produkcji, które doszły do wielkiej koncentracji i ze szkodą konsumentów stały się faktycznie monopolem, przejdą na własność państwa. Natomiast rzeczą wątpliwą jest, czy całkowity ideał socjalistów — uspołecznienie wszystkich dziedzin produkcji w formie upaństwowienia, czy innej, ziści się kiedykolwiek.

Rozszerzenie zakresu działalności państwa zmieniające jego charakter wymaga też obecnie rozpatrywania jego roli i natury z innego punktu widzenia, aniżeli przed wiekiem, a nawet i półwiekiem. To oczywiście odbić się musi na rozważaniu i ocenianiu samych instytucyj państwowych.

Na jedną jeszcze nader ważną okoliczność — organizowanie się społeczeństwa, należy zwrócić uwagę. Kiedy państwo powstawało z ustroju rodowo - plemiennego, siłą rzeczy rozluźniało węzły między ludźmi, na których ustrój ten się opierał. Nowe więzy wytworzyły stany ściśle od siebie odgraniczone. Upadek organizacji stanowej i powstanie klas społecznych przedstawia okres, w którym ludność państwa była jak najbardziej rozproszkowana, rozatomizowana. Kiedy taki stan rzeczy okazał się szkodliwym, rozpoczął się okres organizacyjny, zaczęły powstawać rozmaite ugrupowania gospodarczę o charakterze produkcyjnym, zawodowym, następnie polityczne, kulturalne, naukowe, artystyczne i t. p.

Czasy obecne wypełnione są przez ten proces organizacyjny. Te różne organizacje stanowią ogniwo pośrednie pomiędzy jednostką a państwem i wywierają na nie wpływ coraz większy. Nauka o państwie nie może tego ignorować i dlatego jeszcze odrzucić musi wyłącznie prawną koncepcję państwa, bronio-

ną przez Kelsena. Struktury prawnej państwa nie można oddzielić od socjalnej, ani zerwać łączącego je związku.

4.
Wnioski ogólne o ewolucji państwa.

Uwzględniając wszystkie przeobrażenia państwa, przychodzimy teraz do wniosków ogólnych o jego ewolucji.

Państwo w swych początkach posiada charakter despotyczny; podległa mu ludność ma tylko względem niego obowiązki, natomiast żadnych praw. Współczesne państwo jest wyrazem dążeń przeważających ugrupowań społecznych; dawni poddani zmienili się w wolnych obywateli. W pierwszych fazach swego istnienia państwo miało bardzo ograniczony zakres działania. Obecnie interwencja jego przenika do najróżnorodniejszych sfer życia społecznego, pozostawiając jednak jak największy zakres swobody w dziedzinie życia indywidualnego. A więc stawia sobie za zadanie stworzyć jak najdogodniejsze warunki istnienia dla obywateli i otoczyć ich od urodzenia aż do śmierci opieką przed nędzą, ciemnotą, chorobą.

W pierwszych fazach swego rozwoju państwo było, jeżeli nie całkowicie, to w znacznym stopniu, wyrazem panowania klas uprzywilejowanych nad niższemi wogóle, a pracującemi w szczególności; dziś zaś troska o poprawę ich bytu stanowi jedno z najgłówniejszych jego zadań.

Pomimo tych zadziwiająco wielkich zmian, jakim uległo państwo w swej ewolucji, pozostało ono osobowością zbiorową, związkiem społecznym o charakterze psychofizycznym i przymusowym, posiadającym najwyższą władzę suwerenną*).

Zarówno powstanie, jak i upadek państw jest wynikiem faktu a nie prawa. Upadek państwa może być skutkiem rozmaitych przyczyn: 1) niemocy wewnętrznej, 2) gwałtu zewnętrznego, 3) dobrowolnego unicestwienia się przez przyłączenie się do innego, wreszcie 4) kataklizmów przyrodniczych.

Niemoc wewnętrzna jest wynikiem rozkładu woli państwowej, spowodowanego jużto jego składem zbyt różnorodnym, uniemożliwiającym wytworzenie woli skoncentrowanej i kon-

---

*) Bibljografja dotycząca ewolucji państwa: Spencer: Instytucje polityczne. Letourneau: L'Evolution politique. Oppenheimer: Der Staat wyd. Gesellschaft. Oppenheimer: Soziologie. Der Staat. Annales de l'Institut international de Sociologie tom IV. Starcke: Les lois de l'èvolution politique

sekwentnej, jużto wybujałością jednej albo kilku grup społecznych kosztem innych, co, powodując ich niedorozwój, odbija się szkodliwie na sile i sprawności państwa. Ta właśnie niemoc wewnętrzna ułatwia niekiedy dokonanie gwałtu na niem przez jego sąsiadów, i wówczas **jest on jedynie ostatnią przyczyną upadku państwa.** Zdarza się jednak, że państwo upada tylko skutkiem dysproporcji sił w walce z innemi.

Niesłychanie rzadkiem zjawiskiem jest dobrowolne unicestwienie państwa przez wcielenie się do innego, jak to zaszło w cytowanym przykładzie przez Jellinka*) z księstwem Hohenzollernów i z księstwem Lidzbarku, które aktem własnej woli, stwierdzonem własnem prawem, weszły w skład Prus.

Nie mogę się zgodzić z Jellinkiem, żeby taki upadek państwa był tylko faktem, a nie wynikiem prawa, skoro dobrowolnie wydane prawo znikającego państwa poprzedziło jego faktyczne wcielenie do innego.

Jeżeli jakaś nowa instytucja zostaje powołana do działania na mocy ustawy, uważamy ją słusznie za istniejącą dzięki tej ustawie, a nie faktowi, że w pewnym czasie zebrało się grono ludzi i zorganizowało tę instytucję, która zaczęła działać. Podobnie się rzeczy mają i ze zniesieniem jakiejś instytucji państwowej: ustawa ją znasi, a nie zanika ona tylko faktycznie.

Kiedy jakieś państwo zagarnia inne i przez ustawę sankcjonuje to wcielenie, upadek drugiego jest tylko faktem, tembardziej, że państwo zwycięskie z prawnego punktu widzenia nie miało podstawy do unicestwienia innego.

---

*) Ogólna nauka o Państwie, str. 144

ROZDZIAŁ III.

PRAWO A PAŃSTWO.

Zagadnienie stosunku prawa do państwa należy do najbardziej spornych w nauce. Na to wpływa fakt, że jedni teoretycy lękają się nadmiernej przewagi państwa i dlatego pragnęliby widzieć je zawsze w zależności od czegoś wyższego, jakiejś zasady, normy, a więc prawa. Inni znowu, uważając państwo za czynnik żywy, twórczy a prawo za coś zachowawczego, inertnego, wolą postawić państwo ponad prawem. Owe właśnie przyczyny subjektywne paczą sąd o tej ważnej sprawie.

Jak inne zagadnienia, tak i stosunek prawa do państwa badać będę wyłącznie na gruncie faktycznym, nie troszcząc się o to, czy wynik tego badania wypadnie na korzyść państwa czy prawa.

Przedewszystkiem trzeba co do prawa zrobić dwa rozróżnienia: 1) obyczajowego od pisanego i 2) cywilnego i karnego od publicznego. Dalej należy stosunek prawa do państwa badać w rozwoju historycznym, na tle ewolucji państwa. Dopiero przy zastosowaniu tej metody dojdziemy do wyników ścisłych, zgodnych z rzeczywistością, a nie z naszemi pragnieniami.

Tu nasuwa się pytanie: co istniało wcześniej — prawo czy państwo?

Odpowiedź na to pytanie jest łatwa. W ustroju rodowo - plemiennym, który poprzedził powstanie państwa, istniało już oczywiście wyrobione prawo obyczajowe, choć nie pisane, jest więc niewątpliwie wcześniejsze od państwa.

Kiedy państwo zaczyna się zwolna wyłaniać w długim procesie ze wspomnianego ustroju, wszystkie zmiany, które przygotowują jego powstanie, np. wzrastająca władza wodza, różniczkowanie się społeczeństwa, są stopniowem i coraz więk-

szem naruszaniem prawa obyczajowego. Naruszanie to odbywa się pod naciskiem okoliczności życiowych i bardzo wolno.

Wreszcie kiedy państwo powstało, to znaczy istnieje już terytorjum, ludność i władza najwyższa, ta nowa formacja nie jest oczywiście wynikiem prawa obyczajowego albo pisanego; jest natomiast faktem, stanowiącym wynik szeregu przyczyn, o których była mowa. Nawet już po powstaniu państwa, w jego początkowych fazach, prawo, w ścisłem znaczeniu tego wyrazu, nie reguluje jeszcze jego czynności politycznych i administracyjnych. Działa dawne prawo obyczajowe, ale w dziedzinie, którą nazywamy obecnie prawem cywilnem, częściowo karnem, a więc w przestępstwach pomiędzy grupami i jednostkami, a nie pomiędzy ludnością i władzą.

Stosunki polityczne i administracyjne, które z początku normują się od wypadku do wypadku, zczasem dopiero nabierają cech stałych i wytwarzają najpierw prawo obyczajowe w tych dziedzinach życia państwowego, później dopiero pisane.

W ten sposób państwo zarówno w okresie swego powstawania, jak i w początkach swego istnienia, nie jest bynajmniej wynikiem jakiegoś prawa; przeciwnie, zatrzymując w pewnych dziedzinach dawne przedpaństwowe prawo obyczajowe poszczególnych plemion, samo zwolna tworzy nowe prawo w dziedzinie stosunków państwowych.

Ewolucja państwa prowadzi z żelazną konsekwencją do tego, żeby wszystkie strony życia politycznego, jak i wzajemne stosunki między ludźmi a nawet ich wolność, ujęte były w ścisłe normy prawne.

Ten proces rozwojowy norm prawnych odbywa się równolegle do rozwoju różnych warstw społecznych w państwie. Widzieliśmy już, że początkowo zdobywają przywileje, a więc prawa, warstwy wyższe, później średnie, w końcu zaś wszystkie. Warstwy te wywierają nacisk na państwo w kierunku uczynienia zadość swym interesom. W ten sposób całe życie państwowe ulega unormowaniu przez prawo, które oczywiście się zmienia, ale istota jego pozostaje. We współczesnem państwie praworządnem i demokratycznem proces ten dochodzi do pełni swego rozwoju. Obecnie czynności państwowe ulegają ściśle prawu. Jakkolwiek w nagłych wypadkach najwyższe władze wykonawcze w państwie mogą czynić samodzielnie pewne zarządze-

nia w jego interesie, to jednak akty te muszą być później zatwierdzone według obowiązujących praw. Władze państwowe w państwie praworządnem poddane są więc całkowicie prawu, a przez to i samo państwo działa w granicach i na podstawie prawa.

Pogląd niemieckich teoretyków prawa państwowego, że państwo samo się ogranicza przez normy, które ustanawia, budził wątpliwości i był przedmiotem krytyki. Sądzę, że teorję tę można przyjąć z pewnem zastrzeżeniem.

Niewątpliwie państwo samo się ogranicza, ponieważ wydaje ustawy, będące tego wyrazem. Jednakże przyczyny tego samoograniczenia tkwią w życiu społecznem, które w tej czy innej formie wywiera na nie nacisk.

Państwo w dalszym rozwoju monopolizuje w swych rękach ustanawianie norm prawnych, ulegając ciągle oddziaływaniu grup społecznych, wchodzących w jego skład.

Widzimy, że stosunek prawa do państwa nie jest tak prosty, jakby się mogło zdawać na pierwszy rzut oka, i że ulega zmianie.

Znakomity filozof i socjolog francuski Alfred Fouillée, twierdzi w ciekawej swej pracy „La science sociale contemporaine", że społeczeństwo a także i państwo — ponieważ nie przeciwstawia on wyraźnie tych pojęć — są jakby organizmami wyższego rzędu, które, przeobrażając się, mają na pewnym stopniu rozwoju charakter ugrupowań opartych na umowie. W ten sposób rozwój społeczeństwa i państwa odbywa się od wspólnot bardzo ściśle spojonych organicznie do coraz bardziej świadomych, opartych na porozumieniu świadomem, na umowie. Naturalnie, koncepcja ta możliwa jest w tym przypadku, jeżeli pojęcia organizmu i umowy będziemy interpretowali nieco swobodnie, rozciągając w pewnym stopniu ich treść rzeczywistą.

Jednakże w tej śmiałej ale nieco paradoksalnej doktrynie pod powłoką metafor kryje się wielka prawda: społeczeństwo bezpaństwowe, a raczej przedpaństwowe, podobne jest pod pewnym względem (ale nie pod każdym) do organizmu przez swą spoistość, wolny organiczny rozwój, przewagę u jego członków instynktu nad innemi czynnikami życia duchowego; w społeczeństwach zaś stojących wysoko świadoma wola i wy-

zwalanie się jednostek i grup z pod nacisku zbiorowości prowadzi do form współżycia opartych na porozumieniu się świadomem i formalnem albo milczącem. Powiedziałem to o społeczeństwie a nie o państwie, gdyż, jak widzieliśmy wyżej, państwo zjawia się już wówczas, kiedy te bardzo silnie spojone społeczeństwa rodowo - plemienne się rozpadają albo się rozpadły, i kiedy akcja celowa i planowa występuje już wyraźnie w działalności państwa.

W każdym razie słuszny będzie pogląd Fouillée'go, że w rozwoju swym państwo się przeobraża. Myśl tę sformułuję jednak inaczej, aniżeli ten uczony*): państwo powstaje jako akt siły, gwałtu, nie jako całkowity wynik świadomego dążenia do jego wytworzenia, lecz skutkiem szeregu okoliczności, w których nieliczne tylko fakty są świadomie przygotowane; w swych najwyższych zaś przejawach państwo działa przez świadomą wolę w granicach ustanowionego i przestrzeganego przez siebie prawa.

---

*) Argumentacja Fouillée'go jest rozproszona w całej cytowanej wyżej pracy, i dlatego nie wskazuję poszczególnych stronnic.

ROZDZIAŁ IV.

PAŃSTWO A NARÓD.

Przy rozpatrywaniu stosunku państwa do narodu należy najpierw dać określenie jednego i drugiego. Co do państwa, podałem je wyżej, pozostaje mi określenie narodu.

Już w swych „Zasadach Socjologji" zwróciłem uwagę, że niepodobna jedynie po cechach zewnętrznych określić, czy dana zbiorowość ludzka jest, czy nie jest narodem. Uwzględniając to, zaproponowałem także określenie następujące: naród jest to związek społeczny, złożony z grup i jednostek, uznających się za naród i stwierdzających to czynami. *).

Stwierdzając jednak niemożność orzeczenia po cechach zewnętrznych, czy pewien związek jest, czy nie jest narodem, nie wyprowadzam stąd wniosku nieoczekiwanego, jak robi Jellinek:

„Skoro według uwag powyższych niemożliwą jest rzeczą podanie jedynego, pewnego, objektywnego kryterjum narodu, to nie może również ono być znalezione przez stałą kombinację wielu elementów. Wynika stąd, że naród nie jest niczem objektywnem, w znaczeniu czegoś istniejącego zewnątrz. Zalicza się on raczej do wielkiej klasy zjawisk społecznych, które nie mogą być wogóle mierzone miarą zewnętrzną. Naród jest raczej czemś w istocie swej subjektywnem, t. zn. cechą pewnej określonej treści świadomości. Wielość ludzi, która przez wielość wspólnych specyficznych elementów kulturalnych i wspólną przeszłość historyczną uważa się za zjednoczoną i przez to wyodrębnioną od innych, tworzy naród." **). Ostatnie zdanie zapożycza autor od Renan'a, na którego się powołuje.

*) St. 218.

**) Ogólna nauka o państwie st. 125.

Nie będę tu szczegółowo zbijał tego poglądu, gdyż zrobiłem to w stosunku do państwa we Wstępie; zaznaczę tylko, że wbrew temu, co mówi Jellinek, można naród oceniać według cech zewnętrznych. A więc obliczyć ludzi do niego się przyznających; mierzyć do pewnego stopnia jego kulturę przez poziom oświaty ilościowej i jakościowej; określać wreszcie w przybliżeniu jego cechy fizyczne, jego siłę gospodarczą, moralność i t. p.

Zresztą sam fakt, że naród składa się z ludzi, którzy mają poczucie przynależności swej do niego, to jest przeciwstawiają się innym nietylko w świecie wewnętrznym, lecz i zewnętrznym, dowodzi, że naród jest czemś zewnętrznem jako związek tych ludzi, i że można, a nawet trzeba, go z tej strony rozpatrywać.

O wiele głębiej ujmuje zagadnienie narodu Jerusalem*). Przeciwstawiając naród państwu, mówi: „Przeciwnie naród, do którego należę, dopóki nie rozwinął się w samodzielne państwo, jest raczej we mnie niż ponademną. Budzi w mem sercu żywe poczucie przynależności, pełen miłości zapał dla ojczystej mowy i literatury, wielkie zainteresowanie dziejami mojego ludu, potężny poryw, aby współdziałać w dalszym jego rozwoju, może nawet niechęć, niekiedy nienawiść do innych narodów, zwłaszcza tych, które hamują rozwój swoistych zasobów mojego plemienia. Możemy doskonale obserwować oba rodzaje przynależności (to znaczy narodowej i państwowej przyp. L. K.), kiedy rozmaite narody zlewają się w jeden organizm państwowy. Może się zdarzyć, że więzy państwowe wiążą silniej niż narodowość. Związek szwajcarski nastręcza nam w tym kierunku bardzo pouczający przykład. Przeciwnie na Bałkanach i w dawnej Austrji niektóre narody wyczuwały przynależność do innego państwa jako ciężar i z całych sił rwały się do niezawisłości państwowej. Już sam ten fakt wykazuje nam, że jedność narodowa uważana i wyczuwana bywa jako coś niedostatecznego. Wymaga uzupełnienia w spólnocie państwowej, ponieważ wtedy dopiero do pierwiastku „we mnie" przyłącza się pierwiastek „nademną". Dopiero przez ukształtowanie się w państwo naród zyskuje siłę i powagę, a skończona organizacja może rozwinąć całą swą społeczną wydajność".

*) Wstęp do filozofji. Lwów, Warszawa 1926. st. 382 i 383.

W ustępie tym słuszna jest niewątpliwie myśl, że państwo jako pewien związek wyraźniej występuje „ponad nami" aniżeli naród, ponieważ posiada suwerenitet, władzę przymusową; siły zaś jego czyto w postaci armji, czy terytorjum wyraźniej występują niż te, któremi naród rozporządza bez państwa. Sądzę jednak, że Jerusalem poszedł za daleko w przeciwstawianiu narodu państwu i różnicom ilościowym nadał charakter jakościowy. Mówię z zastrzeżeniem, gdyż początek przytoczonego ustępu da się interpretować i w tym sensie, że państwo daleko bardziej się uzewnętrznia aniżeli naród. Członek narodu, który nie posiada własnego państwa może tak samo odczuwać zzewnątrz opiekę organizacyj narodowych, jak członek państwa—państwowych; widzieć zewnętrzne objawy pracy narodowej, jak członek państwa — państwowej. Różnica polegać będzie na tem tylko, że zewnętrzne objawy państwowości są o wiele silniejsze, o wiele mocniej przemawiają do wyobraźni ludzi średnich od objawów działania narodu nieposiadającego własnego państwa.

Zachodzi teraz pytanie: co jest zjawiskiem wcześniejszem — państwo czy naród? Odpowiedź nie może być wątpliwa. Jest rzeczą oczywistą, że państwo zjawia się wcześniej aniżeli naród. Istotnie, naród nie jest plemieniem albo luźnym związkiem plemion, lecz całością bardziej od nich skomplikowaną i zróżniczkowaną. Każdy naród składa się z mieszaniny pierwiastków etnicznych i zazwyczaj tworzy się, urabia i dochodzi do samopoznania na tle rozwoju własnej państwowości. W rzadkich tylko wypadkach powstaje naród, który państwowości własnej nigdy nie posiadał i doszedł do samopoznania, wchodząc w skład obcego państwa.

Gumplowicz twierdzi, że państwo z mieszaniny żywiołów etnicznych, nad któremi panuje, najpierw urabia lud, w znaczeniu ogółu ludzi bez różnicy pochodzenia, zależnych od państwa, a więc stapia te różnorodne grupy ludzkie w jedną całość jako swoich poddanych, później zaś, przyczyniając się do wytworzenia kultury narodowej — w naród. W ten sposób jest on zjawiskiem o wiele późniejszem od państwa.

Jeżeli teraz porównamy ze sobą dwa te związki, dojdziemy do następujących wniosków: 1) państwo jest związkiem przymusowym, naród dobrowolnym o tyle, że przynależność do nie-

go zależy tylko od wewnętrznego poczucia; 2) państwo jest we wszystkich swych czynnościach zorganizowane, naród zaś, zależnie od okoliczności, jest albo nie jest zorganizowany.

Patrząc na rozwój historyczny państwa, można powiedzieć, że ono się unaradawia. Zdanie to jest słuszne nietylko w stosunku do państw jednolitych, lecz i złożonych z różnych prowincyj, z ludnością należącą do rozmaitych narodowości. Różnica między niemi polega tylko na tem, że państwo jednolite unaradawia się pod wpływem tego jednego narodu, który obejmuje prawie wszystkich jego mieszkańców albo olbrzymią ich większość; państwo zaś niejednolite unaradawia się w ten sposób, że poszczególne jego części zabarwiają się coraz bardziej przez te narodowości, które je zamieszkują.

Istnieje od wieku XIX silna tendencja, żeby każdy naród posiadał swoje państwo i, co za tem idzie, państwa były jednolite pod względem narodowym. Tendencja ta jednak nie może się całkowicie urzeczywistnić, gdyż przeciwdziałają jej inne, również silne i wynikające z konieczności życiowych.

Żeby stanowić państwo, naród musi posiadać pewne minimum ludności, zresztą nie jednakowe przy różnych okolicznościach: mniejsze na małych wyspach i półwyspach, większe na rozległych równinach; następnie — pewne warunki gospodarcze jak również kulturalne.

Żadne państwo nie może bezwzględnie dostosować swych granic do terytorjum etnograficznego narodu, którego jest organizacją polityczną, gdyż i tu odgrywają rolę czynniki geograficzno - strategiczne, pewne reminiscencje historyczne związane z kulturą narodu i jego życiem duchowem. Wreszcie skutkiem rozmaitych okoliczności, a zwłaszcza wędrówek zarobkowych ludności pracującej, powstają mieszane tereny pod względem narodowym, gdzie sama liczba nie może rozstrzygać o sile mniejszości narodowych. Terytorja z przewagą pewnej ludności np. stanowiącej 66 czy 70 procent ogółu mieszkańców, można uznać za należące do tej ludności czyli do państwa, które jest albo może być jej organem. Ale podział terytorjalny nastręczy już duże trudności, jeżeli terytorjum większościowe nie jest zwarte, albo większość ludności stanowi jedną klasę. Np. w dwóch albo w trzech powiatach ludność posiada większość, lecz otoczona jest innemi, gdzie wynosi tylko 30 do 40

procent. Albo ludność chłopska ma np. 60 i więcej procent mieszkańców jednej narodowości, a miasta zaludnione są przez inną narodowość. W tym wypadku uznanie całego terytorjum za należące tylko do pierwszej byłoby niesłuszne.

„Złudzeniem też jest, pisałem w swych „Zasadach Socjologji", hasło samookreślenia narodów za pomocą plebiscytu, t. j. powszechnego głosowania ludności danego terytorjum. Plebiscyt może być oznaką przynależności mieszkańców pewnego terytorjum do jakiegoś narodu wówczas tylko, gdy jest zamieszkałe przez ludność prawie jednolitą z punktu widzenia narodowego. Wówczas jednak plebiscyt jest zbędny, gdyż i bez niego można stwierdzić na innej drodze przynależność narodową tej ludności. Natomiast, o ile chodzi o terytorjum mieszane, sam plebiscyt nie może rozstrzygać z powodów wyżej zaznaczonych." *).

Z drugiej strony stwierdzić należy, że w państwie o licznych mniejszościach narodowych nie mogą panować stosunki zdrowe, zwłaszcza jeżeli te mniejszości należą do narodów, które tworzą państwo samodzielne, albo mogą je stworzyć, posiadając po temu dane.

Z tego wszystkiego widać, że kwestje narodowe, rozpatrywane z punktu widzenia państwowego, są bardzo złożone i nie mogą być rozstrzygane szablonowo na podstawie jednej czy dwóch formułek, lecz samoistnie przy uwzględnieniu ich cech swoistych.

Do tego zagadnienia wrócę jeszcze przy omawianiu organizacji instytucyj autonomicznych.

---

*) Str. 233.

ROZDZIAŁ V.

OPINJA PUBLICZNA.

1.

Okoliczności powstawania opinji i żywioły ją tworzące.

Trudno znaleźć termin częściej powtarzany i nadużywany aniżeli opinja publiczna. Jest to pojęcie bardzo nieuchwytne i giętkie, co łatwo sprowadza pewną dowolność w wywodach, które jej dotyczą. Mówi się i pisze, że w państwach konstytucyjnych wogóle, posiadających zaś system rządów parlamentarnych w szczególności, jest ona potęgą, która decyduje o kierunkach zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej polityki państwowej. Niektórzy twierdzą nawet, że i państwo absolutystyczne utrzymuje się dzięki opinji publicznej. Tu i owdzie różne stronnictwa przemawiają w imieniu opinji publicznej, gdzieindziej znowu niektóre dzienniki dowodzą, że partje opinji publicznej nie wyrażają.

Należy więc zbadać: w jakich okolicznościach powstaje w państwie opinja publiczna i kiedy jest najsilniejsza; jakie żywioły ją wytwarzają i w jaki sposób; przeszkody w ujawnianiu opinji niezależnej; co jest przedmiotem opinji publicznej; wreszcie, jak wpływają współczesne nam tendencje rozwojowe na jej kształtowanie się i siłę oddziaływania.

Opinja publiczna, a więc ani urzędowa, ani stanowa, ani ściśle klasowa, może się zjawić tylko wówczas, kiedy znaczna część społeczeństwa interesuje się sprawami publicznemi i może je śledzić, chociażby w najważniejszych przejawach; sfery rządzące pozostają w styczności ze społeczeństwem; wreszcie ustrój państwowy dopuszcza swobodną wymianę myśli pomiędzy jednostkami i grupami społecznemi.

Warunki powyższe każą przypuszczać ustrój polityczny, który już zostawił poza sobą pierwotną monarchję despotyczną oraz stanową, i gdzie pewne koła społeczne biorą udział praktyczny albo teoretyczny w sprawach państwowych. Oprócz tych warunków podstawowych konieczne są inne drugorzędne, a więc państwo musi posiadać stosunkowo duże centry życia, gdzie większa ilośc ludzi się styka ze sobą, a przy rozległych przestrzeniach, które utrudniają porozumiewanie się, udoskonalone środki komunikacji. Należy tu podkreślić doniosłość druku, później zaś pism perjodycznych w procesie wytwarzania się opinji publicznej.

Pierwociny opinji publicznej w Anglji widzimy w okresie walk o utrzymanie konstytucji, to jest dwóch rewolucyj, czyli w końcu pierwszej połowy XVII wieku i w drugiej. Opinja tworzy się pod wpływem zajść w parlamencie, ale urabie się zwolna w całem państwie. Samorząd odegrał tu także pożyteczną rolę. Jakkolwiek znajdował się w rękach sędziów pokoju, mianowanych przez króla z pośród ziemiaństwa, a z wyboru powstał dopiero w końcu ubiegłego wieku, to jednak sędziowie ci wychodzili z miejscowych grup obywatelskich i stale się z niemi stykali.

We Francji początki opinji publicznej przypadają o sto lat później — w końcu pierwszej połowy XVIII wieku i w drugiej. Opinja ta tkwi głównie w literaturze i publicystyce tych czasów, na które piśmiennictwo angielskie wywarło wielki wpływ.

W Niemczech opinja publiczna stawia pierwsze kroki za czasów absolutyzmu oświeconego, rozwija się za wielkiej rewolucji francuskiej, umacnia się zaś z początkiem XIX wieku po klęskach wojen napoleońskich: wówczas wzbierają silnie uczucia patrjotyczne, ujawnia się duże zainteresowanie sprawami publicznemi.

W Polsce początki opinji publicznej występują po pierwszym rozbiorze, zwłaszcza w czasie sejmu czteroletniego. Jakkolwiek całe życie polityczne koncentrowało się w sferze szlacheckiej i duchowieństwie, jednakże fakt, że sama szlachta stanowiła mało co mniej aniżeli 10 proc. ogółu, nadawał szerokie znaczenie opinji tych kół.

W Rosji pierwociny jej spotykamy w początkach panowania Aleksandra II po porażce krymskiej. Wówczas to car i jego rząd zaczęli wątpić w nieomylność systemu mikołajewskiego i pozwolili dość swobodnie, jak na ówczesne stosunki, wypowiadać się publicystyce, nauce i literaturze, częściowo zaś pewnym korporacjom społecznym.

Do największej siły opinja publiczna dochodziła w rozmaitych państwach wówczas, kiedy najznaczniejszą rolę odgrywały w nich warstwy średnie. One to usuwały od wpływu warstwy wyższe, to znaczy arystokrację i część szlachty, i opanowały publicystykę, literaturę i sztukę; warstwy niższe nie miały wówczas albo zupełnie dostępu do ciał ustawodawczych, albo słaby. Przewaga warstw średnich w rozmaitych państwach niezawsze przypada w tym samym czasie. Naogół jednak powiedzieć można, że przynajmniej w Europie Zachodniej trwała od roku 1840 do 1890.

Zachodzi teraz pytanie, kto opinję publiczną tworzy. Holtzendorff w małej ale pełnej treści i cennej rozprawie, przetłumaczonej także na język polski*), ułatwia częściowo odpowiedź na nie, przeciwstawiając opinji publicznej opinje innych czynników**). Zdaniem jego, nie jest ona ani indywidualna, ani stanowa, ani klasowa, ani rządowa, ani partyjna, ani rzeczoznawcza. Słusznie też podnosi, że przez pewien czas przeciwstawiała się opinji parlamentów. Dodam, że działo się to właśnie wtedy, gdy warstwy średnie w tych instytucjach nie posiadały wpływu. Z biegiem czasu, kiedy dostęp do nich otwiera się dla coraz szerszych kół, ta przeciwstawność opinji publicznej i opinji parlamentu znacznie osłabła.

Odpowiedź na powyższe pytanie powinna być, zdaniem mojem, następująca: opinja publiczna nie jest wytworem jednego albo dwóch stronnictw politycznych, ani ogółu, ani prostej większości obywateli, których znaczna część nie posiada jeszcze żadnej; tworzy ją większość świadomych kół obywatelskich, biorących udział w życiu publicznem, do których należą najbardziej wpływowe osobistości nietylko ze sfer politycznych ale i innych, a więc literackich, naukowych i różnych zawodowych.

---

*) Znaczenie opinji publicznej w życiu państwowem. Warszawa 1900

**) Znaczenie opinji publicznej w życiu państwowem. Warszawa 1900. str. 32 — 36.

Określenie powyższe nie jest tak ścisłe, ażeby nie miało budzić żadnych wątpliwości w poszczególnych konkretnych wypadkach, ale też ścisłego określenia być tu nie może.

Kładę nacisk na znaczenie ludzi wybitnych w tworzeniu opinji publicznej, którzy odgrywają w tem niewątpliwie dużą rolę.

Ze względu na sposób swego powstawania opinja publiczna bywa samorzutna, spontaniczna, gdy pod wpływem jakiegoś nieoczekiwanego wypadku powstaje jakby znagła; oraz urabiana, gdy krystalizuje się wolno i jest inspirowana przez te albo inne czynniki w treści jej zainteresowane.

Opinja samorzutna jest istotnym i dokładnym wyrazem poglądów ogółu, jako wynik szybkiej reakcji grup społecznych i jednostek na pewne fakty. Natomiast urabiana nastręcza pod tym względem wątpliwości. W dzisiejszych złożonych stosunkach różne potężne czynniki narzucają swoje zdanie za pomocą wszelkiego rodzaju praktyk i skomplikowanych środków. Czynnikami temi są: rząd, poszczególne stronnictwa a nawet jednostki potężne swą indywidualnością albo wpływem, który jest wynikiem czyto posiadanego majątku, czy stosunków.

Rząd zainteresowany w urabianiu opinji na swoją korzyść posiada mnóstwo środków oddziaływania na nią. A więc może zakładać własne dzienniki bądź urzędowe, bądź nie; subwencjonować inne wprost albo pośrednio, ułatwiać im kredyt w swych bankach; wywierać nacisk na poszczególne osoby, przekupywać publicystów, dawać im odznaczenia, popierać osoby im bliskie na urzędach lub gdzieindziej; w stosunku do związków albo stronnictw może robić to samo.

Często się zdarza, że pewne pisma gwałtownie atakują jakieś osoby i kierunki, usiłując je zdyskredytować. Na niewtajemniczonych może to robić wrażenie sądu potężnej opinji publicznej; tymczasem głębsza analiza wykaże, że to akcja dziennikarzy wedle świetnego wyrażenia satyryka rosyjskiego „dyżurnych publicystów", poza którą nie stoi żadna zwarta i silna opinja, tylko rząd z gronem swych zwolenników.

Takie oddziaływanie rządu na opinję może być w swych skutkach ujemne albo dodatnie, stosownie do tego, czy jego polityka jest dobrze pomyślana i korzystna dla państwa, czy nie.

Mocne związki i osoby prywatne, jakkolwiek nie rozporządzają tak potężnemi środkami jak rząd, mogą jednak wywierać wielki wpływ na opinję publiczną, np. związki przemysłowców. Dość wspomnieć związek przemysłu stalowego w Niemczech albo analogiczne organizacje w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej.

Wszystkie te okoliczności zmieniają opinję publiczną i utrudniają zorjentowanie się co do jej prawdziwości.

Gdzie społeczeństwo jest dobrze zorganizowane w stronnictwa polityczne albo w inne związki bądź na terenie gospodarczym, bądź kulturalnym, gdzie takie organizacje obejmują olbrzymią większość obywateli, tam trudno jest wytworzyć opinję poza niemi, a tembardziej wbrew nim. O ile bowiem pojedyńcze jednostki są dziś bardziej niezależne, aniżeli przed 50 albo 100 laty, w stosunku do państwa dzięki wolności obywatelskiej, o tyle z postępem organizacji społeczeństwa uzależniają się w coraz większej mierze od rozmaitych grup społecznych.

Jak słusznie zaznaczył Holtzendorff, nie należy uznawać opinji publicznej za nieomylną, gdyż i ona działa często pod wpływem afektów, spowodowanych pewnemi okolicznościami, i ona popełnia błędy; mimo to jest pożądanym czynnikiem życia społeczno - politycznego, ponieważ bywa korektywą działania czynników powołanych do decydowania w różnych sprawach.

Zwrócić należy jeszcze uwagę na trudności, które napotyka nieraz ujawnienie się opinji niezależnej.

Do przeszkód fizycznych należy cenzura a nawet teror fizyczny i moralny. Ten może być skierowany przeciwko osobom, które czy chcą ujawnić, czy już ujawniły w piśmie i słowie gwałtowną lub złośliwą krytykę instytucyj albo osób zajmujących jakieś wybitne stanowiska.

Przeszkodą psychiczną w ujawnianiu opinji niezależnej jest brak wrażliwości uczuciowej społeczeństwa na wypadki bieżące, brak woli do czynnego zwalczania zła oraz ubóstwo intelektualnego życia publicznego, to znaczy niechęć ogółu do głębszego wnikania w zagadnienia społeczno - polityczne. Stąd brak literatury politycznej i organów prasowych, istniejące zaś należą albo do rządu, albo do poszczególnych dużych stronnictw. Wówczas wyznawcy jakiejś niezależnej opinji muszą zakładać

własne pisma albo wypuszczać swoje wydawnictwa, co nastręcza poważne trudności.

Ogół bywa niekiedy fanatyczny, nie znosi poglądów różnych od własnych. W tym wypadku brak podstawowego warunku wytwarzania opinji publicznej, to jest wymiany zdań.

Zdarza się też często, że pewne grupy społeczne zacieśniają się do wyznawanego przez siebie kierunku, np. czytają tylko własne dzienniki i wydawnictwa, to jest te, które go reprezentują, a nie zapoznają się ze zdaniem przeciwników, albo traktują pobieżnie.

Zaślepienie w stosunku do niektórych osób i kierunków, ich roli w życiu publicznem dochodzi do tego, że ludzie im oddani nie chcą nawet poznawać prawdy, jeżeli przypuszczają, że może się okazać niekorzystną dla nich.

Społeczeństwa, w których takie objawy istnieją przez czas dłuższy, nie mogą się rozwijać normalnie, ich życie publiczne musi obfitować w błędy, które prędzej czy później doprowadzą je i państwo do katastrofy.

2.
Przedmiot opinji publicznej.

Zachodzi teraz pytanie, co jest przedmiotem opinji publicznej.

Większość badających to zagadnienie przychyla się słusznie do poglądu, że dotyczyć ona może tylko, i tak jest istotnie, spraw natury ogólnej, podstawowych, to znaczy nie specjalnych. Pozorny wyjątek stanowią sprawy sądowe, gdzie opinja decyduje w sprawach konkretnych, związanych z ogólnemi zagadnieniami etycznemi i społecznemi. Opinja publiczna może się zainteresować i wypowiedzieć w sprawie np. ordynacji wyborczej wogóle, jednak nie będzie się zajmowała sposobem głosowania przy wyborach albo podziałem terytorjalnym państwa na okręgi. Nie może układać treści ustaw ani wypowiadać się w szczegółach za taką albo inną ich formą; może natomiast popierać, albo zwalczać taki lub inny kierunek ustawy.

W społeczeństwach cywilizowanych widzimy proces coraz większego rozwoju indywidualizmu składających je jednostek. O ile cywilizacja jakiegoś państwa i narodu jest większa, o tyle jednostki wchodzące w skład tych związków bardziej się

różnią, jakkolwiek powszechnie przyjęty strój i zwyczaje czynią ich zewnętrznie podobnemi. Wobec tego rozwój cywilizacji utrudnia niewątpliwie wytworzenie w społeczeństwie jednolitego sądu w rozmaitych sprawach. Do tego przybywa już wspomniana organizacja społeczeństwa w związki, wewnątrz których obowiązuje jedna opinja. Jednakże ten rozwój indywidualizmu i organizacji prowadzić nie może do takiego zróżniczkowania, któreby uniemożliwiało wogóle istnienie opinji publicznej.

Inaczej ani państwo, ani naród nie mogłyby istnieć jako związki stałe. To też opinja publiczna nie przestanie być siłą twórczą, tylko, po pierwsze, zakres spraw nią objętych będzie malał, powtóre nacisk jej na państwo i rozmaite czynniki życia publicznego będzie słabszy, aniżeli w okresie poprzednim.

Z drugiej strony przy zupełnej demokratyzacji systemu wyborczego i proporcjonalności, która różnym kierunkom zapewnia przedstawicielstwo, zmniejszy się przeciwstawność opinji publicznej i parlamentu, na którą wskazywał Holtzendorff. Istnieć jednak będzie wskutek tego, że żywioły niezdecydowane i nieorjentujące się przez swój udział w wyborach i przypadkowy wpływ na skład liczebny stronnictw oddziaływać będą na decyzje ciał ustawodawczych. Opinja zaś publiczna wyraża poglądy kół bardziej zdecydowanych i żywiej interesujących się sprawami, które stanowią jej przedmiot.

Z powyższego przedstawienia rzeczy wypływa, co następuje: zagadnienie opinji publicznej jest skomplikowane, jak wiele innych; samo jej tworzenie i rozpowszechnienie natrafia czasem na trudności; znaczenie jej było i jest duże, jednakże nie wszechwładne; jej zakres się zmniejsza, jak i nacisk na czynniki decydujące w życiu publicznem.

Pomimo to byłoby błędem bagatelizować opinję publiczna: jej zwężony zakres dotyczy tylko pewnych doktryn i interesów; natomiast będzie ona zawsze silna tam, gdzie chodzi o ocenę nie jakiegoś kierunku np. w ustawodawstwie, lecz metod postępowania tych czy innych czynników w życiu publicznem*).

---

*) O opinji publicznej prócz Holtzendorffa pisali: prof. Lovell: L'Opinion publique et le Gouvernement populaire. Paryż 1924, oryginał angielski, i Lord Bryce: Les democraties modernes. Tom I str. 179 — 192. Paryż 1924. Oryginał angielski.

ROZDZIAŁ VI.

STRONNICTWA POLITYCZNE.

Jak opinja publiczna, tak i stronnictwa polityczne są zjawiskiem późniejszem od innych w życiu państwowem i występują w historji prawie jednocześnie; stronnictwa polityczne nieco później.

Co należy rozumieć przez stronnictwo polityczne? Pewien związek ludzi, złączonych na podstawie określonego programu politycznego, społecznego czy gospodarczego. Z powyższego określenia wynika, że działanie stronnictw politycznych każe przypuszczać: 1) istnienie pewnego programu, 2) jakiejś organizacji. Program może być szerszy albo węższy, bardziej albo mniej sprecyzowany, ale istnieć musi. Przez organizację, której pojęcie jest dość rozciągłe, rozumieć należy nie dorywcze stosunki pomiędzy jej członkami, lecz stałe, unormowane przez pewne określone przepisy albo zwyczaj.

Tak rozumiemy współczesne stronnictwa polityczne. Zarówno torysi, jak wigowie w Anglji nie mieli w połowie ani w końcu XVII, ani nawet w XVIII wieku stałych, prawidłowo funkcjonujących organizacyj. Tak samo nie posiadały jej stronnictwa we Francji: w końcu XVIII w. kluby jakobińskie, istniejące przez kilka lat i rozsiane po całem państwie, stanowiły jedynie ośrodki działania, lecz nie tworzyły ścisłej organizacji. Co więcej, nawet dziś we Francji poza socjalistami, komunistami i monarchistami niema dobrze zorganizowanych stronnictw, jak w Anglji, Belgji, Niemczech i Stanach Zjednoczonych A. P.

Jeżeli badać rozwój stosunków politycznych w Europie, Stanach Zjednoczonych A. P., w kolonjach anglo - saskich zamieszkałych przez ludność białą, zauważymy fakt znamienny: stronnictwa polityczne coraz lepiej się organizują, coraz większą

odgrywają rolę w życiu publicznem i coraz dokładniej precyzują swe cele. Wprawdzie nie wszędzie jednakowo i w równym stopniu. Tendencja ta jest naturalna i racjonalna. Czem są bowiem te stronnictwa? Organizacjami, które powstały dla przeprowadzenia w życie określonych celów. Oczywiście, o ile te będą dokładniej wyrażone, ludzie zaś dążący do ich urzeczywistnienia silniej ze sobą związani, ich praca lepiej skoordynowana, o tyle rezultaty jej będą obfitsze.

Rola stronnictw politycznych jest następująca: 1) ułatwiają ludziom mającym wspólne cele w zakresie życia społeczno-polityczno-kulturalnego ich urzeczywistnienie; 2) umożliwiają wogóle orjentowanie się w stosunkach istniejących w określonym czasie i miejscu. Istotnie, przy braku stronnictw politycznych byłoby wprost niepodobieństwem, zwłaszcza w dzisiejszych bardzo skomplikowanych stosunkach, zdać sobie sprawę z siły poszczególnych kierunków politycznych w państwie, z postępowania tych czy innych grup społecznych wobec pewnych faktów i t. p. Stronnictwa polityczne są więc nietylko konieczne i pożyteczne dla swych członków w osiąganiu pewnych celów, lecz i dla państwa wogóle, rządu i społeczeństwa.

Rozmaite kierunki krystalizują się w programach stronnictw politycznych. Różne opinje ludzi pokrewnego sposobu myślenia tam się najpierw wyrównywują.

Zwykle się zapomina o korzyściach, jakie przynoszą stronnictwa, i podnosi jedynie fakt, że różnią ludzi i prowadzą między sobą walki. Gdyby nie istniały, rozbieżność opinij w państwie byłaby jeszcze większa aniżeli wówczas, kiedy są liczne. Stronnictwa przez skupianie ludzi pokrewnego sposobu myślenia przyczyniają się do zaprowadzenia pewnego ideowo-organizacyjnego porządku w państwie. Narody i poszczególne grupy społeczne wyszły już ze stanu bierności i nie poddają się posłusznie rozkazom z góry. Ta góra zaś, innemi słowy rząd, bez pomocy stronnictw politycznych aniby się mógł zorjentować dokładnie w sytuacji w państwie, ani sobie dać radę z rozmaitemi skomplikowanemi problematami, które musi rozwiązywać. Czasy nieomylności biurokracji i ludzi opatrznościowych, czerpiących pomysły z własnego tylko natchnienia, minęły bezpowrotnie.

Znaczenie stronnictw politycznych w dobie obecnej jest olbrzymie. Śmiało powiedzieć można, że punkt ciężkości życia politycznego przenosi się do nich. Wszystkie nowe zamierzenia dotyczące państwa, zanim przejdą do parlamentu, aby tam znaleźć rozstrzygnięcie, są poprzednio omawiane w stronnictwach politycznych, w ich radach naczelnych i na kongresach, stosownie do stopnia ważności. W parlamencie rozgrywa się tylko ostatni akt.

Wprawdzie pisze się dużo i mówi o przeżyciu się stronnictw i walczy z parlamentaryzmem, a w niektórych państwach, jak we Włoszech, Rosji, Hiszpanji i Litwie zaprowadzono jawną dyktaturę, gdzieindziej zamaskowaną; objawy te jednak nie są ani powszechne, ani trwałe. Istnieje poważna podstawa do twierdzenia, że ta nowa forma absolutyzmu zbankrutuje, jak zbankrutował absolutyzm klasyczny. Rola więc stronnictw politycznych bynajmniej skończona nie jest.

Pewne stronnictwa mogły się przeżyć, inne napewno się przeżyły. Jak wszystko na świecie, tak i stronnictwa polityczne posiadają pewne wady, do których niebawem przejdę. Sama jednak zasada potrzeby istnienia ich jest słuszna, a jej urzeczywistnienie — czynnikiem dodatnim.

Aby dokładniej ocenić rolę stronnictw politycznych, trzeba zbadać ich mechanizm, a więc: podstawy ich organizacji, czynniki w nich decydujące i metodę działania nazewnątrz.

Jeszcze przed 30 laty z górą literatura o tym przedmiocie była uboga. O stronnictwach politycznych miało się wiadomości z dzienników na tle spraw bieżących, albo z praktyki, co dotyczy jedynie ich członków. Obecnie posiadamy już poważne monografje naukowo opracowane o ich powstaniu, rozwoju i sposobie działania.

Najciekawszą pracą ogólną o tym przedmiocie jest dzieło Roberta Michelsa*). Autor oparł swe wywody na gruntownej znajomości partyj socjalistycznych w Niemczech i Włoszech. Z monografij, dotyczących historji i obecnego stanu stronnictw politycznych w poszczególnych państwach Europy i w Stanach Zjednoczonych A. P., charakter bardziej ogólny posiada dzieło

*) Les partie politiques. Paryż 1914, oryginał niemiecki. Wyszło w kilku językach.

uczonego rosyjskiego M. Ostrogorskiego: „La democratie". Omówię ich wywody.

W rozdziale pierwszym zaznaczyłem już fakt niewątpliwy, że nietylko w stałych związkach społecznych, lecz nawet w ugrupowaniach chwilowych, tworzonych jedynie dla jakiegoś celu, samorzutnie na plan pierwszy wysuwają się przywódcy, bez których grupa jest bezradna.

Rzecz prosta, że w trwałych związkach społecznych, mających rozległe cele do urzeczywistnienia, zjawisko to występuje jeszcze wyraźniej.

Współczesne życie społeczno - polityczne jest bardzo skomplikowane; orjentowanie się w niem przedstawia poważne trudności dla zwykłego obywatela, który rzadko kiedy zna dobrze sprawy wychodzące poza jego życie codzienne, a więc poza sprawy jego klasy w określonem miejscu. Oczywiście, w państwach o starej kulturze i dużej tradycji politycznej, gdzie istnieje dobra prasa, dzieje się pod tym względem lepiej, ale i tam niewielu jest ludzi, którzyby mieli dokładne pojęcie o współczesnych stosunkach, o ich bliższych i dalszych przyczynach oraz o możliwych skutkach. Stronnictwa reprezentujące warstwy średnie i wyższe posiadają ich oczywiście stosunkowo i absolutnie więcej, aniżeli chłopskie, drobnomieszczańskie, a może nawet i robotnicze, choć i ci są nieliczni wśród ogółu członków. Wyodrębniłem stronnictwa robotnicze od chłopskich i drobnomieszczańskich dlatego, że ugrupowania np. socjalistyczne liczą stosunkowo wielu ludzi zdolnych i wyrobionych. To zjawisko tłumaczy się tem, że sama ich doktryna, bez względu na to, czy ją uważać za słuszną, czy wadliwą, czy częściowo słuszną, wyrosła na tle poważnych badań naukowych i wymaga pewnego wysiłku umysłowego od swych świadomych zwolenników.

Z wszystkich tych względów wynika, że przywódcy w stronnictwach są niezbędni, zwłaszcza w dobie obecnej, ponieważ masa, jak to słusznie wykazuje Michels, jest niezdolna do samodzielnej akcji na odległą metę w sprawach skomplikowanych. Oni też nadają kierunek stronnictwom niekiedy w sposób despotyczny. Ich władza faktycznie jest tem większa, im więcej członków posiada stronnictwo, gdyż szerokie masy są same przez się mniej zdolne do akcji zbiorowej od ugrupowań nielicznych. Dlatego też, pomimo bardzo demokratycznych sta-

tutów organizacyjnych, w stronnictwach politycznych wytwarza się, jak mówi Michels, oligarchja rządząca, despotyczna, nietolerancyjna, której stronnictwo jest posłuszne, i którą trudno jest usunąć. Oligarchja ta, zdobywając wpływy w państwie, czyto przez piastowanie mandatów poselskich, czy też przez udział w rządzie, często zmienia politykę stronnictwa, na co ono przeważnie godzić się musi. Nadto oligarchja, która, rozporządzając prasą partyjną, pieniędzmi i płatnemi posadami w organizacji, uzależnia od siebie wielu ludzi, nie dopuszcza opozycji do wpływu i w ten sposób niejako stabilizuje swe stanowisko. Skutkiem tego demokracja ulega w praktyce wypaczeniu. Najgorszą zaś rzeczą jest to, że niema widoków, aby stosunki te mogły się zmienić wobec bierności masy i konieczności kierownictwa.

Stronnictwa polityczne posiadają jeszcze inne wady, które znajdują się w pewnym związku z demokracją wogóle. Pragnąc skupić pod swym sztandarem możliwie wielką ilość zwolenników, posługują się często demagogją, licytując się w obiecywaniu masom rozmaitych możliwych i niemożliwych rzeczy do osiągnięcia. Taktyka ta daje wprawdzie chwilowo pewne korzyści stronnictwom; później jednak przynosi nietylko państwu, ale i im samym szkody, gdy masy, nie uzyskawszy wszystkiego, co im obiecywano, odwracają się od nich i albo pozostają jakiś czas bierne, albo przechodzą do innych partyj. Zjawisko to można obserwować najczęściej w stronnictwach włościańskich, co tem się tłumaczy, że tam właśnie panuje największe niewyrobienie polityczne, na którego tle panoszy się demagogja. Nie są od niej wolne i inne stronnictwa, a więc: robotnicze, drobnomieszczańskie, liberalne, konserwatywne i nacjonalistyczne. Demagogja nosi jednak w każdem swoisty charakter.

Demagogja jest wielką plagą społeczno - polityczną, zaciemnia bowiem świadomość nieoświeconych mas i półoświeconych, a nawet formalnie wykształconych warstw społecznych. Jest ona szkodliwa jeszcze dlatego, że utrudnia sytuację państwa, wprowadzając nieraz rząd w położenie bardzo kłopotliwe. Wywołuje zawsze przesadne żądania, które, nie mogąc być zaspokojone, sprowadzają niezadowolenie. Także demoralizuje wogóle samych demagogów i wszystkich, co jej ulegają. Najszkodliwszą stroną demagogji uprawianej przez stron-

nictwa jest stawianie własnego interesu ponad interesem państwa i narodu, przez co przyczyniają się do anarchji i wybujałości egoizmu partyjnego.

Niektórzy teoretycy i praktycy polityczni, zastanawiając się nad wadami istniejących stronnictw i nie mając wiary w możliwość ich poprawy, usiłowali przeciwstawić im inne ugrupowania, któreby je mogły całkowicie zastąpić, albo ich wpływ osłabić. Ostrogorskij radzi, żeby zamiast stronnictw politycznych powstawały ligi zorganizowane nie dla przeprowadzenia całkowitych programów, dotyczących rozmaitych stron życia zbiorowego, lecz dla urzeczywistnienia poszczególnych reform. Inni znowu bardziej liczni autorzy i działacze pragnęliby przeciwstawić stronnictwom politycznym grupy zawodowe i na nich oprzeć instytucje reprezentacyjne.

Złudzeniem jest, żeby ligi proponowane przez Ostrogorskiego mogły zastąpić stronnictwa polityczne, a to dlatego, że każda prawie poszczególna reforma w pewnej dziedzinie życia społeczno - państwowego wiąże się z innemi jego objawami i przeprowadzona być może zależnie od tego w sposób rozmaity, np. reforma rolna. Posiada ona wielu zwolenników, ale ci z konieczności podzielą się na grupy, skoro przyjdzie do jej realizacji, jak było u nas: inaczej wyobraża ją sobie skrajny ludowiec, inaczej konserwatysta, inaczej narodowiec i t. d. To samo powiedzieć można np. o reformie wyborczej albo o reformie szkolnej, samorządowej i innych. Jeżeli więc poszczególne reformy powinny być rozpatrywane pod różnym kątem widzenia, zależnie od różnych poglądów społeczno - politycznych, stronnictwa muszą pozostać, a ligi nie mogą ich zastąpić.

Ligi w zrozumieniu Ostrogorskiego mogą powstawać i spełniać swą rolę wyjątkowo, gdy chodzi o jakąś reformę, która może mieć tylko jedno rozwiązanie, np. zniesienie ceł, nadanie wszystkim kobietom praw wyborczych, zaprowadzenie rozwodów. Wówczas ligi są tylko organizacjami dodatkowemi do stronnictw politycznych, które mają na celu: wciągnięcie do akcji tych obywateli, którzy do stronnictw nie należą, specjalnie zaś interesują się sprawą stanowiącą zadanie ligi, oraz łatwiejsze współdziałanie stronnictw mających jednakowy pogląd na określoną kwestję.

Organizacje zawodowe tak samo, jak ligi, nie mogą zastąpić stronnictw politycznych. Są one oczywiście bardzo potrzebne, ale we właściwej dziedzinie. Mniemać, że na nich wyłącznie oprzeć można przedstawicielstwo parlamentarne, znaczy nie zdawać sobie sprawy z istoty państwa i życia politycznego. Wychodzi się tu z błędnego założenia, że organizacje zawodowe, obejmujące nawet żywioły, których interesy bywają sprzeczne, łatwiej się porozumieją ze sobą przy pozytywnej pracy, aniżeli stronnictwa polityczne.

Zwolennicy zastąpienia stronnictw politycznych przez organizacje zawodowe liczą na to, że skoro te wybiją się na plan pierwszy, polityka zejdzie na drugi, a wówczas rząd będzie miał większą swobodę ruchów w tej dziedzinie. Rachuby te są zupełnie zawodne: polityka tak ściśle wiąże się obecnie ze wszystkiemi objawami życia gospodarczego i kulturalnego, że nawet organizacje zawodowe muszą się nią interesować.

Praktyka życia politycznego we Francji i Włoszech przed wojną wykazała, że stronnictwa polityczne są bardziej skłonne do kompromisu od związków zawodowych. Poucza nas o tem historja Powszechnej Konfederacji Pracy*). Rząd francuski przeprowadził w 1884 r. ustawę o syndykatach, która miała na celu odciągnięcie robotników od polityki i zaszachowanie partyj socjalistycznych. Syndykaty stały się wprawdzie antyparlamentarne pod względem politycznym, ale jedynie w tym sensie, że uznały właśnie parlament za teren kompromisu, który nie może dać klasie robotniczej gruntownych reform, a powstrzymuje tylko rozmach rewolucyjny mas. To też kierownicy tego ruchu, zarówno teoretycy, jak praktycy, przeciwstawiali akcji parlamentarnej stronnictw socjalistycznych ciągłe strejki, które miały być wstępem do strejku powszechnego, będącego w ich pojęciu prologiem do rewolucji socjalnej. Kierunek ten, znany pod nazwą syndykalizmu rewolucyjnego, dążył do zniesienia państwa, nie uznawał ojczyzny i był czemś pośredniem pomiędzy anarchizmem a socjalizmem. Zdobył sobie pozycję we Francji i Włoszech, rozszerzył się też w romańskiej Szwajcarji i Hisz-

*) O tym ruchu napisałem dwie prace:
„Nowy kierunek w socjalizmie europejskim" pod pseudonimem Mazowieckiego.
„Syndykalizm rewolucyjny we Francji", pod własnem nazwiskiem w miesięczniku Krytyka r. 1909.

panji, częściowo w Czechach. Zdrowy zmysł robotników francuskich sprawił, że po latach gwałtownej agitacji i licznych strajków od 1898 do 1908 nastąpiło pewne otrzeźwienie, wojna zaś spowodowała zastój w tym ruchu. Obecnie uległ on rozdwojeniu: większość stała się umiarkowana i wyznaje zasady socjalistyczne, tworząc tylko odmienną od partji organizację; mniejszość utworzyła samodzielną organizację zawodową o kierunku ściśle komunistycznym.

Stronnictwa polityczne mają horyzont znacznie szerszy od organizacyj zawodowych, to też porozumienie między niemi jest łatwiejsze. Wyjątkowo tylko zdarzać się może w państwach zacofanych, gdzie ruch zawodowy stawia dopiero pierwsze kroki, że przez pewien czas nie posiada on wyraźnej barwy politycznej. Budować na tem jednak żadnych planów reformatorskich nie można.

Zarówno pomysły Ostrogorskiego, jak i zwolenników przeciwstawiania organizacyj zawodowych stronnictwom politycznym, są już znane od lat kilkudziesięciu, były propagowane w Rosji w przededniu pierwszej rewolucji, ale nigdzie, za wyjątkiem Włoch faszystowskich, ich nie urzeczywistniono.

Stronnictwa polityczne są więc koniecznością. Przynoszą, jak widzieliśmy, duże korzyści, choć nie są wolne od wad; można jednak twierdzić bez wahania, że pierwsze stanowczo przeważają nad drugiemi.

Partje polityczne wyrosły na gruncie współczesnych stosunków socjalno - politycznych, muszą też być w związku z niemi traktowane.

Oligarchja w stronnictwach politycznych nie może być całkowicie usunięta, gdyż wynika z natury rzeczy, tylko ograniczona. Przewaga ludzi zdolnych, umysłowo wysoko stojących, energicznych, nad mniej zdolnymi, niżej stojącymi umysłowo i o słabszej woli jest naturalna i, powiedziałbym, korzystna.

Michels, pisząc o oligarchji partyjnej, miał przeważnie na myśli stronnictwa socjalistyczne; widział jej niebezpieczeństwo w powstrzymywaniu rozmachu rewolucyjnego mas i odstępstwach stronnictw od ich programu. Wszystko to jest prawda, ale zapytać trzeba, czy wina nie leży w samych programach socjalistycznych, które, sformułowane ogólnikowo przed 80-ciu

laty, zawierają postulaty czasem niedające się zrealizować. Można też zadać i drugie pytanie, czy właśnie ta polityka „oligarchów" socjalistycznych nie jest rozważniejsza, bardziej licząca się z rzeczywistością i dla samej klasy robotniczej korzystniejsza od ciągle rewolucyjnej, opartej na starych dogmatach, które nie wytrzymały próby czasu. Nie tu miejsce na odpowiedź.

Bywały wypadki w historji stronnictw politycznych, że „oligarchowie", którzy się zbyt mało liczyli z żądaniami mas, po pewnym czasie musieli ustąpić. Same zaś walki między nimi, o których pisze Michels, ułatwiają nieraz opozycji przeprowadzenie jej planów.

Wytwarzanie elity rządzącej w stronnictwach, jak i społeczeństwie, nie jest rzeczą złą, przeciwnie pożyteczną pod tym wszakże warunkiem, że nie stanowi objawu sztucznego, jako wynik przywilejów, opartych czyto na urodzeniu, czy na majątku, czy na protekcji. Jeżeli wytwarza się drogą naturalną, jest objawem zdrowym, a nie ujemnym. Rozumna demokracja polega nie na tem, żeby elita nie istniała, — lecz na tem, żeby do niej mógł wejść każdy, kto posiada duże walory, i opierała się tylko na nich, a nie na przywilejach. Michels zresztą nie idzie tak daleko, żeby ją zwalczać, tylko się lęka, żeby ta elita socjalistyczna nie zaprowadziła stronnictwa na manowce.

Daleko gorszą, bo niebezpieczniejszą wadą stronnictw politycznych jest demagogja, która się w nich często ujawnia. Chodzi o to, jak ją zwalczać, jakie kłaść tamy jej panoszeniu się w społeczeństwie.

Nie należy sądzić, żeby już obecnie w łonie samych stronnictw politycznych nie było świadomości tego złego; przeciwnie, istnieje, narazie jednak tylko u jednostek bardziej wartościowych; do kół szerszych jeszcze nie przeniknęła. Niekiedy ci nawet, co zdają sobie sprawę z jej szkodliwości, nie umieją się powstrzymać od jej stosowania np. podczas wyborów.

Należy przedewszystkiem wpoić w członków stronnictw przekonanie, że demagogja w tych nawet wypadkach, kiedy przynosi pozorne powodzenie, choćby na terenie parlamentarnym, w końcu sprawi szkodę. Jest rzeczą zrozumiałą, że każde stronnictwo usiłuje pozyskać jak najwięcej członków. Jednakże lepiej jest w wyniku ogólnym mieć mniej członków, ale

pewnych i solidarnych, aniżeli wielu, ale niezgranych ze sobą, idących często rozbieżnie. Klub parlamentarny liczący 20 członków pewnych i solidarnych wart jest więcej od klubu o 30 kilku członkach, kłócących się i często nie głosujących zwarcie. Niepewnymi zaś członkami stronnictwa są ci właśnie, którzy zostali pociągnięci dzięki demagogji. Członek niepewny dla korzyści osobistej w każdej chwili przejdzie do innego stronnictwa.

Innym skuteczniejszym środkiem zwalczania demagogji jest podniesienie poziomu wykształcenia społeczno - politycznego obywateli państwa.

Nieraz ludzie skądinąd bardzo wykształceni słabo orjentują się w zagadnieniach życia zbiorowego. Należałoby więc przy ogólnej reformie szkolnictwa uwzględnić znacznie więcej niż obecnie nauki społeczno - polityczne. Zresztą i poza szkolnictwem są sposoby szerzenia tej wiedzy.

Demagogję trzeba zwalczać natychmiast i wszędzie, gdziekolwiek się zjawia, demaskując ją, czyto w prasie, czy na zgromadzeniach publicznych, czy w stowarzyszeniach. Jeżeli opiera się na fałszerstwach stwierdzonych, ścigać sądownie.

Dziś już zauważyć można, że w niektórych państwach o wysokiej kulturze, większem niż gdzieindziej wyrobieniu umysłowem i politycznem oraz bacznej czujności społeczeństwa demagogja przestaje panować.

Robotnik angielski i niemiecki jest mniej skłonny do poddawania się demagogji od francuskiego, nie mówiąc już o rosyjskim. Francuski przewyższa może niemieckiego pod względem kultury obyczajowej i estetycznej, stoi jednak niżej pod względem posiadanych wiadomości i wyrobienia organizacyjnego. Temperament, wrażliwość na frazesy i inne podobne czynniki odgrywają też swoją rolę.

Można więc przypuścić, że jakkolwiek demagogja nigdy nie da się całkowicie usunąć z życia publicznego, jednakże może być skutecznie zwalczana i tamowana za pomocą środków wyżej wskazanych, co przyczyni się do oczyszczenia atmosfery życia społeczno - politycznego.

ROZDZIAŁ VII
UZASADNIENIE PAŃSTWA I JEGO PRZYSZŁOŚĆ.

Dotychczas omawiałem powstanie państwa, jego ewolucję oraz stosunek do prawa i narodu. Rozpatrywałem więc je jako fakt, który pod wpływem pewnych przyczyn musiał powstać a następnie rozwijać się w określonym kierunku. Obecnie przechodzę do rozważania, czy państwo, jako organizacja o charakterze przymusowym i o tych wszystkich cechach, jakie wymieniłem w jego określeniu, jest nadal konieczne czy nie.

Odpowiedź na powyższe pytanie jest tem potrzebniejsza, że istnieją całe kierunki nietylko teoretyczne, lecz i praktyczne, które albo wprost negują potrzebę państwa i to w czasie najbliższym, albo też zapowiadają w przyszłości jego zanik po całym szeregu przeobrażeń natury socjalnej, a co zatem idzie, i moralno - psychicznej. Temi kierunkami są: syndykalizm umiarkowano - pokojowy i rewolucyjny, socjalizm i komunizm, wreszcie czysty anarchizm, najbardziej nieprzejednany i zasadniczy wróg państwa.

Uzasadnienie państwa rozpocznę od oceny kierunków, które stoją na tem stanowisku, że powinno ono zaniknąć w bliższej albo dalszej przyszłości. Kierunki te bezpośrednio i pośrednio wywarły swój wpływ na pewnych teoretyków prawa państwowego, którzy, wprawdzie nie tak zasadniczo i nie tak stanowczo, może nawet nieświadomie, podrywają jednak autorytet państwa, nie potrafiąc mu przeciwstawić nic konkretnego.

1.

Teorja organizacji politycznej Duguit.

Duguit, którego poglądy negujące osobowość i suwerenność państwa rozpatrywałem na wstępie, jest jednym z tych uczonych, którzy podważają ideę państwa i samo państwo, przeciwstawiając im dość mgliste pomysły o przyszłej organizacji politycznej, która ma zastąpić obecną.

Pisarz ten wychodzi ze słusznego założenia, że cechą naszych czasów jest dążność powszechna do organizowania się w różne związki zawodowe, zwane we Francji syndykatami. Z tego faktu wyprowadza jednak wnioski za dalekie i błędne. Opierając się na tem, że i urzędnicy tworzą swoje syndykaty, twierdzi, że ewolucja państwa pójdzie w kierunku objęcia całej administracji przez te syndykaty pod nadzorem państwa i jego agentów. To ma wpłynąć na nią korzystnie, ponieważ będzie prowadzona rzeczowo. Te związki urzędnicze będą przed publicznością odpowiedzialne, w jaki jednak sposób, — Duguit nie mówi. Dla całości, to jest przyszłego państwa, ta nowa administracja będzie dogodniejsza od teraźniejszej*).

Całe to rozumowanie pełne jest niedomówień i robi wrażenie zupełnie nieprzemyślanej improwizacji naukowej z dużą domieszką fantastyczności.

Autor wprawdzie zastrzega się, że nie jest zwolennikiem syndykalizmu rewolucyjnego, odrzuca teorję gwałtu Sorela i strajk powszechny, jak również skrajnie pojętą walkę klas; ale zgadza się z tym kierunkiem w tem, że podstawą organizacji gospodarczo - politycznej winny być syndykaty, i że władza państwowa w dzisiejszem jej rozumieniu musi zniknąć. Duguit idzie tak daleko, że dowodzi, iż państwo już umiera. Rozpatrzmy się szczegółowiej w jego koncepcji politycznej.

Uchwyciwszy trafnie jedną z cech naszych czasów — dążność do tworzenia wszelkiego rodzaju związków zawodowych, Duguit zupełnie nie zwrócił uwagi na inną — ściśle z nią związaną — że ludzie współcześni zazwyczaj należą nie do jednego, ale dwóch, nawet kilku związków, np. jako pracownicy fizyczni albo umysłowi do jakiegoś związku zawodowego; jako obywatele państwa albo członkowie narodu do stronnictwa politycznego; jako poszukujący rozrywek poza zajęciami zawodowemi albo posiadający jakieś specjalne zamiłowania — do odpowiednich stowarzyszeń czyto artystycznych, czy filantropijnych, czy kulturalnych. Wskazuję na ten fakt dla zaznaczenia, że związek zawodowy nie może być komórką całej organizacji społeczno-politycznej, gdyż w jego granicach nie zasklepia się życie obywateli.

*) Revue Politique et Parlementaire r. 1908 Tom LVI N 168 Duguit: Le sindicalisme str. 472 — 493.

Dalej Duguit zdaje się w zupełności nie uwzględniać faktu, że i przyszłe społeczeństwo zorganizowane, prócz czynności gospodarczych, wykonywać będzie i polityczne. Istotnie, oddając całą administrację w ręce urzędniczych związków zawodowych, bierze pod uwagę tylko ich przypuszczalną sprawność techniczną, nie licząc się z tem, że to jego przyszłe niby — państwo także prowadzić będzie jakąś politykę zarówno wewnętrzną, jak zewnętrzną, i że będzie chciało posiadać nietylko sprawnie działających urzędników, ale także najlepiej nadających się do prowadzenia odpowiedniej w pewnym czasie polityki. Jeżeliby zaś wszystkie czynności wykonywały urzędnicze związki zawodowe tylko pod bliżej nieokreśloną kontrolą państwa, nie miałoby ono dostatecznej rękojmi, iż może należycie prowadzić swą politykę. Kontrola tu nie wystarcza, lecz prawo nominacji; a więc już nie związek zawodowy, ale państwo musiałoby wyznaczać urzędników przynajmniej na ważne stanowiska. W ten sposób wytworzyłby się trudny do pomyślenia dualizm administracyjny, któryby z natury rzeczy prowadzić musiał do ciągłych konfliktów.

Jakiż byłby stosunek tych urzędniczych związków do obywateli? Duguit dowodzi, że musiałyby one działać pod gwarancją odpowiedzialności przed społeczeństwem. Któżby jednak tę odpowiedzialność zorganizował, czy samo społeczeństwo, czy same związki urzędnicze, czy państwo mające ogólną kontrolę? Na to nie znajdujemy odpowiedzi.

W ten sposób istniałoby państwo z bliżej nieokreślonem prawem kontroli przez swych agentów nad związkami zawodowemi urzędników; ci zaś trzymaliby administrację w swych rękach, ale musieliby dać społeczeństwu jakieś niewiadome gwarancje.

Ustrój taki doprowadziłby do chaosu i wyszedłby w praktyce tylko na korzyść urzędnikom, którzyby, rozporządzając całą administracją, ulegali nieokreślonej kontroli z góry i dołu, zarazem zaś w czynnościach swych posiadali bardzo rozległą autonomję.

Duguit wymyślił tak skomplikowany system na to jedynie, aby pognębić państwo, odjąć mu nawet pozory suwerenitetu. Mimo wszystko, ten suwerenitet byłby zachowany, o ileby cała organizacja nie przeobraziła się w zupełną anarchję.

Istotnie, jedno z dwojga: alboby państwo miało rzeczywistą kontrolę nad związkami zawodowemi urzędników, któreby ostatecznie musiały mu ulegać; alboby kontrola ta stała się fikcją. W pierwszym przypadku władza państwa pozostawałaby najwyższą i miała charakter przymusowy, innemi słowy — byłaby suwerenna; w drugim mielibyśmy całkowitą anarchję, gdyż związki urzędnicze pozostawione sobie, nie ulegając wyższej władzy, popadałyby w zatargi.

Jest rzeczą niepojętą, że taki bądź co bądź wybitny prawnik, jak Duguit, mógł wpaść na ten chybiony pomysł. Tłumaczy to jedynie jego fanatyczna nienawiść do państwa w dzisiejszej formie, połączona z syndykalistycznem doktrynerstwem.

2.

Syndykalizm rewolucyjny a państwo.

Syndykalizm robotniczy dzieli się na dwa odłamy: rewolucyjny i umiarkowany. Oba te kierunki różni taktyka, łączy zaś ideał syndykalistyczny. Odrzucają one państwo w jego dzisiejszej formie, jako organizację polityczną, i pragną zastąpić przez organizację gospodarczą, której jednostką byłby związek zawodowy (syndykat). Związki te łączyłyby się ze sobą w wyższe jednostki organizacyjne i porozumiewały za pośrednictwem swych sekretarzy. Cała produkcja byłaby w posiadaniu związków. Syndykaliści nie precyzują, jakby ich państwo wyglądało w szczegółach. Nie lubią operować pojęciami prawnemi i zazwyczaj zadawalają się bardzo ogólnikowem naszkicowaniem stanu faktycznego, jakiby pragnęli widzieć w przyszłości. Nie wiadomo więc, czy wszystkie warsztaty pracy stanowiłyby własność wszystkich związków zawodowych, czy też każdy warsztat pracy należałby do tych, co na nim pracują. Można przypuszczać tylko, że ogół syndykalistów skłania się raczej do koncepcji pierwszej. Opinji poszczególnego autora tego kierunku nie można uważać za miarodajną, lecz co najwyżej za przyczynek do rozwinięcia tego zagadnienia. Niektórzy uważają np., że jedynym centralnym organem, który stanowiłby rodzaj kierownika produkcji, byłby jakiś komitet statystyczny z zadaniem ilościowego określania rozmiarów produkcji w poszczególnych działach wytwórczości.

Jedno tylko jest rzeczą pewną, że syndykaliści odrzucają specjalną organizację polityczną i sądzą, że, ująwszy w swe ręce organizację produkcji, siłą rzeczy rozwiążą zagadnienie współżycia ludzi, nie troszcząc się o jego formę.

Pogląd ten byłby zupełnie niezrozumiały dla stojących poza tym kierunkiem, gdyby teoretycy syndykalizmu w swych mowach i broszurach aż do znudzenia nie powtarzali, że każdy syndykat jest komórką społeczną, w której pojedyńcze jednostki jakby uspołeczniają się i nabierają stopniowo tych właściwości, które im będą potrzebne do stworzenia nowego społeczeństwa bezpaństwowego. Właściwościami zaś temi są: poczucie solidarności klasowej, które usposabia do zgodnego działania, poświęcenie się dla członków swej klasy i uzdolnienia gospodarczo - techniczne, które pozwolą klasie robotniczej na objęcie produkcji. Reszty dokona samo życie i rozmach klasy robotniczej, która po zerwaniu więzów kapitalistycznych czyto w drodze ewolucji, czy rewolucji będzie się mogła swobodnie rozwijać w kierunku swych żywiołowych pragnień, wyrosłych na tle uprzedniej praktyki syndykalistycznej.

Wszystko więc, jak widzimy, opiera się na wierze. Syndykaliści, w osobach swych teoretyków, że tu przypomnę tylko Sorela, są przeciwnikami racjonalizmu i chętnie powołują się na filozofję Bergsona, przenosząc jego pojęcia o samorzutności życia, w sensie bio - psychologicznym, na stosunki społeczne. Wierzą więc w samorzutność akcji syndykalistycznej, która doprowadzić ma do wytworzenia nowych form życia społecznego bez państwa, bez własności prywatnej na narzędzia pracy, bez prawnej formalistyki.

W obronie tezy o możliwości istnienia wielkich i zróżniczkowanych społeczeństw współczesnych bez państwa wyręczyli syndykalistów anarchiści, którzy wiele dzieł poświęcili na wykazanie, że jest ono nietylko niepotrzebnym przeżytkiem, ale i szkodliwym. Syndykaliści bowiem są bardzo zbliżeni do anarchistów, różni ich tylko pogląd na organizację. Podczas gdy ci ostatni odrzucają zasadę decydowania przez większość, czem właściwie uniemożliwiają trwałe i normalnie rozwijające się organizacje, syndykaliści uznają tę zasadę, jakoteż i potrzebę opartej na niej organizacji.

3.

Anarchizm a państwo.

Anarchizm jest już kierunkiem starym. Godwin głosił jego zasady jeszcze w końcu XVIII wieku i uważany jest powszechnie za jego pierwszego teoretyka. Sformułowawszy się ostatecznie, anarchizm rozbił się na trzy kierunki: indywidualistyczny (Stirner, Tucker), kolektywistyczny (Bakunin) i komunistyczny (Krapotkin, Reclus, Grave i inni). Wszystkie te kierunki łączy jedna podstawowa idea — negacja państwa. Anarchizm indywidualistyczny odrzuca kolektywizm i komunizm, jak i państwo; nie chce w niczem krępować jednostki, może więc ona posiadać, co chce. Anarchizm kolektywistyczny uznaje tylko wspólną własność narzędzi produkcji: ziemi, kopalń, fabryk, warsztatów i środków komunikacyjnych; nie domaga się natomiast wspólnej własności wytworów produkcji. Wreszcie anarchizm komunistyczny żąda wspólności środków produkcji i jej wytworów. Obecnie ogromną przewagę posiada anarchizm komunistyczny; tu i ówdzie znajdują się anarchiści - indywidualiści; anarchistów - kolektywistów pochłonęli anarchiści - komuniści.*)

Lwia część dzieł napisanych przez anarchistów poświęcona jest krytyce państwa i jego poszczególnych instytucyj; niektórzy tylko obszerniej uzasadniali przyszły ustrój społeczny bez organizacji państwowej.

Najzdolniejsi nawet teoretycy anarchizmu nie przedstawili genezy państwa jako objawu naturalnego i koniecznego, lecz tylko w chciwości i chęci władzy widzieli przyczynę zróżniczkowania się społeczeństw rodowo - plemiennych i powstawania władzy. Nie mogąc zaprzeczyć w pewnych przypadkach wybitnych usług, oddanych cywilizacji przez państwo, anarchiści, jak np. Krapotkin, twierdzą, że jeżeli nawet tak było, okres ten minął, obecnie zaś państwo jest szkodliwe, i należy je zniszczyć.

Nas tu obchodzą przedewszystkiem, a nawet wyłącznie, poglądy anarchistów dotyczące zniesienia państwa, dlatego też pomijam ich inne wywody, często nawet ciekawe.

*) Kulczycki: Anarchizm współczesny Lwów 1902 r.
„ Anarchizm we współczesnym ruchu społeczno-politycznym w Rosji. Warszawa rok 1907.

Krapotkin dowodzi, że same konieczności życiowe pchać będą ludzi w kierunku dobrowolnego porozumiewania się, dzięki któremu wszystkie ich potrzeby, zaczynając od elementarnych, a kończąc na wyższych, mogą być bez udziału państwa zaspokojone. Domniemane nadużycia, gwałty i inne czyny ujemne zapewne nie odrazu dadzą się całkowicie usunąć, ale społeczeństwo samo będzie się przed niemi broniło skutecznie bez dzisiejszego aparatu policyjno - administracyjnego i sądowo - -więziennego. Jednostki zaś zepsute, które nie będą się nadawały do współżycia, mogą być usunięte. Na dowód, że można się będzie obejść bez państwa, Krapotkin przytacza liczne fakty powstawania instytucyj z inicjatywy prywatnej, dzięki wysiłkom jednostek i grup, a więc: prywatne koleje żelazne, towarzystwa naukowe, wreszcie wolne gminy miejskie w wiekach średnich. W pracy przetłumaczonej na język polski p. t. „Zdobycie chleba" usiłuje z wielką pomysłowością wykazać zupełną możliwość powstania w wielkich miastach po zwycięskiej rewolucji społeczeństwa anarchistycznego. Nie będę tu streszczał jego wywodów, zaznaczę tylko, że inny anarchista, bardziej od Krapotkina krytyczny, holender Cornelissen uznał, że ten zbyt optymistycznie przedstawia sobie możność szybkiej realizacji ustroju bezpaństwowego.*)

Argumenty Krapotkina, niekiedy dość zręczne, nie wytrzymują krytyki. Jego powoływanie się na istnienie wolnych gmin miejskich we Francji w średniowieczu jest chybione; gminy te były wolne w stosunku do panów feudalnych a po części i króla; nie tworzyły przecież jakichś społeczeństw anarchistycznych, lecz jakby miasta — państwa, posiadały własne władze administracyjne, sądowe, milicję, a nawet niekiedy i wojsko.

Także nie mogą być argumentem na korzyść anarchizmu prywatne koleje żelazne, towarzystwa naukowe i filantropijne: powstawały one wprawdzie z inicjatywy prywatnej, ale na terytorjum państwa, pod opieką jego władz.

Naiwny również jest pogląd, że stosunki życiowe same przez się wytworzą w członkach społeczeństwa popęd do harmonijnego organizowania się, unikania walk i kłótni. Zresztą sam Krapotkin przypuszcza, że jednostki zepsute trzeba będzie

*) En marche vers la société nouvelle str. 118 i 119.

wydalać ze społeczności; nie mówi jednak, kto weźmie na siebie tę troskę, zapewne pozostawia ją inicjatywie prywatnej. Dobrowolne umowy, na którychby się właściwie cały ustrój anarchistyczny opierał, mają być zachowywane. Ale znowu pomija milczeniem, kto będzie nad tem czuwał. Łatwo zrozumieć , do czegoby ten ustrój doprowadził.

Anarchistom dlatego wydaje się, że społeczeństwo łatwo obejdzie się bez państwa, ponieważ dokładnie nie rozumieją ani jego genezy, ani roli jako organizatora całości, a więc społeczeństwa; natomiast widzą w niem tylko instytucję sankcjonującą przewagę i panowanie warstw uprzywilejowanych. Także nie zdają sobie zupełnie sprawy z charakteru ewolucji państwa. Operując pojęciami bezwzględnemi, nie mogą znaleźć kryterjów odpowiednich do oceny roli państwa w rozmaitych czasach.

Anarchiści komuniści zwłaszcza zupełnie przeoczają ogromną złożoność organizacji produkcji w dobie obecnej i wynikające z faktu tego konsekwencje, jak potrzebę odpowiedniej stałej administracji i t. p. Krapotkin twierdzi naiwnie, że podział pracy powinien zniknąć w ustroju anarchistycznym, co łatwiej powiedzieć, aniżeli przeprowadzić.

4.
Socjalizm a państwo.

Współczesny ruch socjalistyczny, którego wyrazem w polityce jest socjalna demokracja, a w teorji — marksizm, ma także swoje specjalne poglądy na przyszłość państwa. Partje socjalno - demokratyczne, zajęte sprawami codziennemi, tylko zrzadka zajmują się zagadnieniami ogólniejszemi i głębszemi, np. o losach państwa po triumfie socjalizmu. Takie zagadnienia pozostawiają swym teoretykom.

Marks, pracując do ostatnich chwil życia, nie zdołał skończyć swego głównego dzieła „Kapitału". Wydał jego tom pierwszy; dwa następne nieukończone ogłosił po jego śmierci Engels z własnemi wyjaśnieniami. Oprócz „Kapitału" Marks pisał prace, związane ze współczesnemi mu wypadkami.

Poważną luką w jego dziełach był brak opracowania stosunku socjalizmu do państwa. W przedmiocie tym Marks i Engels poszli bezkrytycznie za Proudhon'em, przeciwstawiając or-

ganizację ekonomiczną politycznej i twierdząc, że druga powinna zaniknąć. Teorję tę Marks uzupełnił nieco wywodami o okresie przejściowym pomiędzy ustrojem obecnym a socjalistycznym, który obdarzy proletarjat władzą. Okres ten ma być dyktaturą proletarjatu. Wywody te długo nie były wiadome ogółowi; dopiero w lat prawie 10 po śmierci Marksa zostały ogłoszone drukiem; mieściły się w liście do przywódców socjalnej demokracji niemieckiej w przededniu zjazdu w Gocie, na którym miało nastąpić i nastąpiło połączenie się wyznawców Lassalla z marksistami.

Zdaniem Marksa, pomiędzy społeczeństwem kapitalistycznem a komunistycznem leży okres rewolucyjnego przeobrażenia jednego w drugie. Odpowiada mu polityczny okres przejściowy, w którym państwo może być tylko rewolucyjną dyktaturą proletarjatu. W okresie tym całkowita władza spoczywać ma w rękach klasy robotniczej, która opanuje aparat państwowy i będzie się nim posługiwała, celem zrealizowania swego ideału, do przygotowania i zorganizowania społeczeństwa komunistycznego. Marks nie określa ani formy tej dyktatury, ani metod jej działania; zaznacza tylko, że w tym okresie produkcja ogromnie się wzmoże przez zcentralizowanie i zastosowanie najwyższych udoskonaleń technicznych; podział pracy zniknie; każdy wynagradzany będzie w stosunku do ilości wykonanej roboty; oświata i moralność ogółu wzrośnie skutkiem zniesienia klas społecznych; a więc i walki pomiędzy niemi się skończą; pojęcia etyczne się ujednostajnią. Kiedy zaś to wszystko nastąpi, zadanie dyktatury proletarjatu będzie spełnione, i ta przestanie istnieć; przyjdzie okres komunizmu, w którym każdy dawać będzie tyle pracy, ile może i chce, a brać za nią według potrzeby i pragnienia. Wraz z ustąpieniem dyktatury proletarjatu wszelkie formy przymusowej władzy państwowej zanikną. Państwo będzie obumierało i umrze.

Engels wyrażał tę myśl zdaniem: panowanie nad ludźmi ustąpi panowaniu nad rzeczami. Marks i Engels uważali, że społeczna gospodarka komunistyczna nie będzie wymagała istnienia jakiejkolwiek władzy państwowo - administracyjnej o charakterze przymusowym. Podniosła etyka członków społeczeństwa — skutek braku antagonizmów socjalnych, zapobiegnie

przestępstwom i uczyni zbytecznym aparat policyjno - sądowo -karny. Olbrzymie bogactwa, jako rezultat ogromnej wydajności pracy, usuną potrzebę ścisłego przestrzegania płac i umożliwią pełny komunizm. Pominąłem tu wcześniejsze poglądy Marksa w tym przedmiocie dla dwóch powodów: po pierwsze nie były początkowo tak wyraźnie sprecyzowane, jak przytoczone; powtóre wspomniany list z 1875 roku pisany był wówczas, kiedy jego zapatrywania już ostatecznie się skrystalizowały.

Z powyższego przedstawienia jest rzeczą widoczną, że w swym końcowym wyniku poglądy na państwo marksizmu i anarchizmu, jak i rewolucyjnego syndykalizmu, zbiegają się w jednem, że państwo w przyszłem społeczeństwie we wszelkich swoich formach jest zbędne. Różnice zaś między temi kierunkami są następujące: anarchiści sądzą, że po zniesieniu państwa przez rewolucję socjalną jakiekolwiek stałe organizacje, oparte na zasadzie obowiązujących uchwał, powziętych większością, będą niepotrzebne; syndykaliści rewolucyjni uznają w tych samych okolicznościach potrzebę trwałych związków zawodowych, opartych na powyższej zasadzie większości; socjaliści marksiści zaś dążą do opanowania państwa przez dyktaturę proletarjatu, która będzie stanowiła okres przejściowy i przygotuje społeczeństwo ekonomicznie oraz obyczajowo-etycznie do życia bezpaństwowego w ustroju komunistycznym.

Wyższość Marksa i Engelsa, ojców socjalizmu współczesnego, nad syndykalistami rewolucyjnemi i anarchistami polega na tem, że rozpatrywali zagadnienie państwa na tle zmieniających się warunków gospodarczych, czego nie zrobili tamci. Mimo to ich pogląd uznający państwo w przyszłym (komunistycznym) ustroju za zbędne, nie wytrzymuje krytyki.

Marksista Cunow w cennej pracy p. t. „Die Marxsche Geschichts, Gesellschafts und Staatstheorie" wykazuje niekonsekwencje Marksa w pojmowaniu państwa, wynikające z tego, że jako badacz i socjolog formułował swoje poglądy na nie inaczej, aniżeli czynny działacz usposobiony rewolucyjnie. Następnie Cunow słusznie wskazuje na to, że państwo w ostatnich dziesięcioleciach zmieniło gruntownie swój charakter i że wbrew te-

mu, co twierdzi Marks, będzie potrzebne nawet w przyszłym ustroju socjalistycznym.*)

Na ważność zagadnienia o roli państwa dla ruchu robotniczego wskazywał już dawno wybitny teorytyk socjalistyczny Renner, uznając go za czynnik niezbędny.**)

Kautsky, nie krytykując koncepcji państwa Marksa, jak to robi Cunow, owszem, łagodząc w interpretacji jej charakter antypaństwowy, wypowiada się za utrzymaniem go po przewrocie socjalnym, określając zarazem różnice pomiędzy tem przyszłem państwem a dzisiejszem. Poglądy te Kautsky wypowiedział w pracy p. t. „Die Proletarische Rewolution und ihr Programm***). Jednakże jego pogląd na teraźniejsze państwo demokratyczne jest starym poglądem Marksa, nie uwzględniającym jego ewolucji.

Jeżeli przejdziemy od teoretyków socjalizmu współczesnego do praktyków, a raczej stronnictw socjalistycznych, zobaczymy, że teorja Marksa o państwie jest naogół przez nie zarzucona. Dziś niewielu znajduje zwolenników i siłą rzeczy musi upaść. Przejął natomiast tę teorję Lenin, a za nim komuniści, którzy się przy niej upierają. Oni też zaprowadzili niby — dyktaturę proletarjatu, stwarzając jej parodję. Marks i Engels rozumieli przez nią władzę proletarjatu wówczas, gdy stanowić będzie większość społeczeństwa. Komuniści rosyjscy wprowadzili ją w państwie, gdzie klasa robotnicza przedstawiała znikomą mniejszość. Lenin przejął teorję syndykalistów rewolucyjnych i anarchistów, według której w chwili przewrotu decyduje mniejszość rewolucyjna, i posunął ją dalej, ustalając władzę tej mniejszości.

Poglądy obozu socjalistycznego na państwo oraz różnice pomiędzy socjalistami a komunistami rozpatruje Kelsen w interesującej pracy p. t. „Sozialismus und Staat"****). Zaznacza w końcu słusznie przewągę we współczesnym obozie socjalistycznym poglądu na państwo Lassalla nad poglądem Marksa*****).

---

*) Die Markssche Geschichts, Gesellschafts und Staatstheorie". Tom I. str. 307 — 331.

**) Marksismus, Krieg und Internationale. Wien, 1918. str. 26 — 37

***) Nie cytuję stronic, gdyż uwagi o państwie są rozproszone.

****) Sozialismus und Staat. 1923.

*****) Sozialismus und Staat str. 203 — 208.

Istotnie Lassalle miał większe zrozumienie natury państwa i jego ewolucji, aniżeli Marks. Idea państwa, jako rozjemcy w walkach społecznych, powołanego do organizowania społeczeństwa, działającego w interesach ogółu, była oddawna w Niemczech rozwijana i przedstawia dla nauki cenny materjał. Francuz Andler w znakomitej swej pracy p. t. „Les origines du socialisme d'Etat en Allemagne" przedstawił szczegółowo ewolucję idei socjalizmu państwowego w Niemczech*).

5.

Krytyka teorji o zbędności państwa.

Przeciwnicy państwa, którzy sądzą, że jest niepotrzebne, i że można się bez niego obejść czyto w bliższej, czy dalszej przyszłości, opierają się świadomie albo nieświadomie na następujących tezach:

1) Życie społeczne wytwarza samo przez praktykę pewne normy, które, jeżeli są korzystne, utrwalają się i mogą regulować życie społeczne, czyniąc państwo niepotrzebnem jako władzę przymusową, krępującą jednostki i grupy społeczne.

2) Dalszy rozwój społeczny, znajdujący swój wyraz w podniesieniu poziomu moralnego i intelektualnego, zaprowadzeniu ustroju socjalistycznego, opartego na wspólnem władaniu narzędziami pracy, albo nawet komunistycznego, w którym warsztaty pracy i ich wytwory będą własnością wspólną, za wyjątkiem przedmiotów bezpośredniego użytku, zmieni o tyle ludzi w kierunku dodatnim, że przestępstwa albo nie będą się zdarzały wcale, albo tak rzadko, że zbędny się stanie do obrony przed niemi specjalny aparat państwowy z sądownictwem, policją i więzieniami.

3) Życie gospodarcze oprze się na zasadach harmonijnej współpracy, ponieważ wszyscy będą zainteresowani w jego pomyślnym rozwoju; nie będzie więc wymagało regulatora obdarzonego władzą.

4) Poszczególne narody tworzące dziś państwa dojdą zapewne w przyszłości do przeświadczenia, że nawet wojny wygrywane są w ogólnym swym wyniku klęskami, że należy ich

*) Paryż Alcan r. 1897.

stworzyły teren analogiczny do małych niezróżniczkowanych społeczeństw w dobie przedpaństwowej. A więc nie powstanie w przyszłości nowe prawo obyczajowe, które uczyni zbytecznem pisane, na którego straży stałaby wyodrębniona władza o charakterze przymusowym.

Teza, że podniesienie poziomu oświaty i moralności, przy dobrobycie i braku ostrych antagonizmów socjalnych, będzie miało jako skutek brak przestępstw, opiera się na nieporozumieniu. Przestępstwa mogą się wszak zdarzać przy wysokim stopniu oświaty, gdyż nie są wynikiem tylko ciemnoty. Cały szereg przestępstw pochodzi ze zwyrodnienia, ambicji, zazdrości i t. p.; zbrodni na tle płciowym, współzawodnictwa życiowego, miłości dopuszczają się ludzie nawet majętni. W ustroju, któryby zapewniał za pracę znośny zarobek, napewnoby się znaleźli ludzie, którzyby z lenistwa woleli zdobywać duże środki przez nadużycia wszelkiego rodzaju. Nie ulega wątpliwości, że wzrastający ciągle indywidualizm przy swoich cechach wysoce dodatnich ma też i ujemne; ludzie stawiają swoje „ja" ponad wszystkiem i na tle tego gotowi są często popełniać rzeczy karygodne. Nic nam nie daje podstaw do twierdzenia, żeby rozwój indywidualizmu miał ustąpić przeciwnemu prądowi. Zresztą nie byłby pożądany dla cywilizacji. Lepiej już na niego nie liczyć, jak również na doskonałość przyszłego społeczeństwa pod względem etycznym i, zostawiając szerokie pole przejawom indywidualizmu w rozmaitych kierunkach, utrzymać zarazem instytucje, któreby broniły społeczeństwo przed występną akcją jednostek i grup.

Przypuszczenie, że harmonijne ustosunkowanie się życia gospodarczego spowoduje jego normalny rozwój, który nie będzie wymagał żadnych instytucyj nadzorczych o charakterze przymusowym, wychodzi także z błędnych założeń. Nawet przy harmonijnych stosunkach w dziedzinie gospodarczej, co bynajmniej rzeczą pewną nie jest, mogą istnieć na sprawy gospodarcze, jak i na inne, najrozmaitsze poglądy, które się wzajemnie ścierają. Na tle tej różnorodności będą wynikać poważne nieporozumienia, nie zawsze rozwiązywane polubownie. Jeżeli nawet w rodzinie albo wśród ludzi bliskich powstają często zatargi, opierające się o sąd, to tem prawdopodobniej w stosunkach gospodarczych, na tle różnych poglądów czyto w dziedzinie

administracyjnej, czy innej. Będą one wymagały rozstrzygnięcia przez czynnik obdarzony autorytetem nietylko moralnym, ale i materjalnym. Zwłaszcza ustrój socjalistyczny, oparty na bardzo scentralizowanej produkcji, nastręczałby mnóstwo powodów do nieporozumień. Nic nas także nie skłania do przypuszczenia, wbrew poglądowi Marksa, żeby w przyszłym ustroju produkcja była tak bujna we wszystkich swych gałęziach, iżby każdy mógł brać, ile mu potrzeba, a dawać (w postaci pracy), ile może. Pojęcia „potrzeba" i „możność pracy" są bardzo rozciągłe, więc i na gruncie spraw pracy i wynagrodzenia musiałyby powstawać konflikty.

Teza o pokojowych stosunkach międzynarodowo - państwowych i powszechnej zgodzie także nie jest słuszna.

Pomijam fakt, że w chwili obecnej nic nie pozwala nam spodziewać się zapanowania tego pokoju powszechnego. Ani Liga Narodów, ani ruch pacyfistyczny nie posiadają siły dostatecznej do uniemożliwienia przyszłych wojen. Przypuśćmy jednak, że prędzej czy później narody dojdą naprawdę do takiego stopnia dojrzałości umysłowej, że nietylko nie będą prowadziły wojen, lecz nawet utworzą wielką federację najpierw tylko europejską, później wszechświatową, to i w tym przypadku organizacja państwowa będzie konieczna.

Taka wielka federacja, obejmująca mnóstwo narodów różnego pochodzenia etnicznego, wychowanych w innych tradycjach, stojących na rozmaitych stopniach cywilizacji, musiałaby posiadać bardzo szczegółową pisaną, a nie obyczajową konstytucję, którąby regulowała rozmaite sprawy. Państwa oddzielne, objęte federacją, zniknęłyby, ale pozostałyby różne narody: każdy z tych narodów dążyłby choćby na drodze pokojowej do rozwoju, wpływu, bogactwa. Te dążenia niewątpliwieby się często krzyżowały, trzebaby je wyrównywać, godzić. Stajemy więc znowu przed problematem władzy państwowej wszystko regulującej, chociażby na drodze pokojowej, ale posiadającej prawo i moc wywierania przymusu, gdyż to daje dopiero poważną podstawę do przypuszczenia, że decyzje tej władzy znalazłyby posłuch.

Jeżeli, wbrew zdaniu prof. Petrażyckiego (o czem pisałem wyżej), nawet w poszczególnych państwach w dobie obecnej posłuszeństwo wobec władzy państwowej istnieje nie tylko

i nie głównie dzięki wyrobionemu u obywateli przeświadczeniu, że władzy słuchać trzeba, lecz także dzięki faktycznemu i możliwemu przymusowi państwowemu, — to cóż dopiero mówić o przyszłej federacji, złożonej z wielce różnorodnych pierwiastków?

Przychodzimy więc do wniosków: prawo obyczajowe nie wytwarza się dziś, a tembardziej w przyszłości, nie może zatem samorzutnie regulować stosunków pomiędzy ludźmi i zastępować prawa pisanego, opartego o władzę; obecny i przyszły rozwój intelektualny i moralny na tle innego wyższego ustroju społecznego nie wyklucza wszelkiego rodzaju przestępstw, a więc nie czyni zbędnemi organów bezpieczeństwa; złudną jest nadzieja, żeby harmonijny ustrój społeczny zapobiegł wszelkim sporom w dziedzinie administracji, pracy i innych, a więc mógł się obejść bez czynników regulujących życie gospodarcze; wreszcie, nawet utworzenie federacji narodów nie usunęłoby zatargów, wymagających istnienia władzy, któraby mogła je rozwiązywać i rozstrzygnięcia te w życie wprowadzać.

Konsekwencją tych wniosków jest, że państwo, przeobrażając się zależnie od stosunków społecznych, musi istnieć i w przyszłości.

Utartemu zdaniu, że państwo jest mniej potrzebne w społeczeństwach wysoko rozwiniętych, aniżeli niżej stojących, przeciwstawiam twierdzenie wprost odwrotne: państwo będzie tem potrzebniejsze, im społeczeństwo zajdzie wyżej pod względem cywilizacyjnym. Istotnie, o ile cywilizacja jest bogatsza we wszystkich swych przejawach, o tyle przy innych warunkach równych ludzie są bardziej indywidualni. Stwierdza to doświadczenie, a i dowodzi następujące rozumowanie: wyobraźmy sobie, że jakaś cywilizacja, o ile chodzi o jej stronę umysłową, obejmuje np. kilka tysięcy pojęć, a inna np. 100 albo 200-cie. Oczywiście, więcej będzie szans na to, że tych 100 albo 200 pojęć skojarzy się podobnie w umysłach ludzi społeczeństwa małego, aniżeli 2000 albo więcej pojęć w umysłach społeczeństwa miljonowego. Jeżeli zaś w pewnem społeczeństwie indywidualność jego członków jest w porównaniu do innego większa, to państwo jest dla normalnego jego rozwoju potrzebniejsze, aniżeli w przypadku pierwszym. Porozumienie samorzutne, albo tylko na dobrowolnej umowie oparte, bez sankcji

państwowej w takiem społeczeństwie jest niemożliwe, podczas gdy małe bez państwa obchodzi się całe wieki.

Państwo jest instytucją niezbędną i będzie taką nawet przy najwyższym rozwoju społeczno - kulturalnym.

Gdyby jednak skutkiem tych czy innych przyczyn, czego się zresztą nie przypuszcza, dojść miało po różnych przewrotach do zniesienia państwa, wytworzyłaby się niewątpliwie taka straszna anarchja, któraby doprowadziła do upadku cywilizacji i do wyzwolenia się najniższych i najgorszych instynktów ludzkich; zapanowałoby prawo pięści, a stąd wywyższenie się silnych, brutalnych, od których zależeliby słabsi; powstałby rodzaj feudalizmu, który dziś jeszcze widzimy u plemion barbarzyńskich w Afryce, gdzie ustrój rodowo - plemienny już upadł, tworzy się zaś feudalno - monarchiczny.

---

i nie głównie dzięki wyrobionemu u obywateli przeświadczeniu, że władzy słuchać trzeba, lecz także dzięki faktycznemu i możliwemu przymusowi państwowemu, — to cóż dopiero mówić o przyszłej federacji złożonej z wielce różnorodnych pierwiastków?

Przychodzimy więc do wniosków: prawo obyczajowe nie wytwarza się dziś, a tembardziej w przyszłości, nie może zatem samorzutnie regulować stosunków pomiędzy ludźmi i zastępować prawa pisanego, opartego o władzę; obecny i przyszły rozwój intelektualny i moralny na ile innego wyższego ustroju społecznego nie wyklucza wszelkiego rodzaju przestępstw, a więc nie czyni zbędnemi organów bezpieczeństwa; złudną jest nadzieja, żeby harmonijny ustrój społeczny zapobiegł wszelkim sporom w dziedzinie administracji, pracy i innych, a więc mógł się obejść bez czynników regulujących życie gospodarcze; wreszcie, nawet utworzenie federacji narodów nie usunęłoby zatargów, wymagających istnienia władzy, którąby mogła je rozwiązywać i rozstrzygnięcia te w życie wprowadzać.

Konsekwencją tych wniosków jest, że państwo, przeobrażając się zależnie od stosunków społecznych, musi istnieć i w przyszłości.

Utartemu zdaniu, że państwo jest mniej potrzebne w społeczeństwach wysoko rozwiniętych, aniżeli niżej stojących, przeciwstawiam twierdzenie wprost odwrotne: państwo będzie tem potrzebniejsze, im społeczeństwo zajdzie wyżej pod względem cywilizacyjnym. Istotnie, o ile cywilizacja jest bogatsza we wszystkich swych przejawach, o tyle przy innych warunkach równych ludzie są bardziej indywidualni. Stwierdza to doświadczenie, a i dowodzi następujące rozumowanie: wyobraźmy sobie, że jakaś cywilizacja, o ile chodzi o jej stronę umysłową, obejmuje np. kilka tysięcy pojęć, a inna np. 100 albo 200-ście. Oczywiście, więcej będzie szans na to, że tych 100 albo 200 pojęć skojarzy się podobnie w umysłach ludzi społeczeństwa małego, aniżeli 2000 albo więcej pojęć w umysłach społeczeństwa miljonowego. Jeżeli zaś w pewnem społeczeństwie indywidualność jego członków jest w porównaniu do innego większa, to państwo jest dla normalnego jego rozwoju potrzebniejsze, aniżeli w przypadku pierwszym. Porozumienie samorzutne, albo tylko na dobrowolnej umowie oparte, bez sankcji

CZĘŚĆ II

PRAWNA.

ROZDZIAŁ I.

KONSTYTUCJE.

Konstytucją w szerszem znaczeniu nazywa się zbiór zasadniczych norm prawnych, na których opierają się podstawowe instytucje polityczne jakiegoś państwa. Można więc powiedzieć, że każde państwo, nie wyłączając absolutystycznego, ma swoją konstytucję, skoro tylko posiada prawa normujące jej zasadnicze stosunki polityczne. Normy te mogą być sformułowane na piśmie i ujęte w pewien system, albo opierać się częściowo na prawach pisanych, częściowo zaś na zwyczajach, które się tak zżyły z państwem, że posiadają autorytet tamtych.

Przez konstytucję w znaczeniu ściślejszem rozumiemy ustrój praworządny, a więc oparty na prawie, które jest wykonywane — ustrój, w którym zależnie od jego struktury te albo inne czynniki społeczne powołane są do udziału w ustawodawstwie wraz z głową państwa i do kontroli nad organizacjami wykonawczemi.

W tem ściślejszem znaczeniu państwa absolutystyczne konstytucji nie posiadają, ponieważ nawet zasadnicze ich prawa mogą być zmienione na podstawie woli monarchy, która jest kapryśna i przynajmniej formalnie od nikogo niezawisła. Wprawdzie konstytucje ulegają niekiedy szybkim zmianom i w państwach, które dawno przestały być absolutne; ale zmiany te zależą od pewnych czynników społecznych, posiadają więc jakąś sankcję, a nie od woli jednego człowieka i jego najbliższego otoczenia.

Zresztą absolutyzm może istnieć nietylko w monarchji, lecz i republice. Np. ustrój Rosji sowieckiej faktycznie jest absolutyzmem małej grupy ludzi, gdyż normy prawne, na których

się opiera, nie dają żadnych gwarancyj, i władza wykonawcza rządzi wszechwładnie.

W dalszym ciągu tej pracy używać będę terminu konstytucja w znaczeniu ściślejszem.

Ustrój konstytucyjny, ograniczający głowę państwa bez względu na to, jak się nazywa, przez przedstawicielstwo narodowe czy stanowe, wyłonił się z ustroju absolutystycznego, który wszędzie dziś upadł. Jeżeli zaś tu i ówdzie występuje w postaci dyktatury, jak np. we Włoszech, albo Rosji, to tylko jako forma przejściowa, która się nie utwierdzi.

Ustrój absolutystyczny był w pewnych okolicznościach koniecznością dziejową, niekiedy nawet dźwignią postępu, np. w okresie przejściowym od wieków średnich do czasów nowożytnych. Spełniwszy swoją rolę historyczną organizatora państwa, jego jedności i twórcy skoncentrowanej władzy, okazał się w późniejszych fazach rozwoju niezdolnym do utrzymania tegoż państwa i wykonywania jego rozmaitych skomplikowanych zadań. To też runął zarówno we Francji, jak w Rosji, w Niemczech i Turcji i przez swój rozkład i upadek utorował drogę ustrojowi konstytucyjnemu w rozmaitych formach.

Chociaż upadek absolutyzmu przybierał rozmaite formy, wszędzie rozkładał się pod wpływem tych samych czynników. Stanowi on przeżytą formę ustroju państwowego. Nauka o państwie jest z konieczności, jak słusznie zaznaczył Jellinek, wiedzą o państwie współczesnem. Dlatego też nie będę się absolutyzmem dalej zajmował, lecz przejdę do omówienia rozmaitych zagadnień związanych z ustrojem konstytucyjnym.

Absolutyzm

1.
Dwa rodzaje konstytucyj.

Już z określenia konstytucji widać, że ze względu na jej charakter rozróżniamy dwa rodzaje konstytucyj: historyczno-obyczajową i pisaną.

Pierwsze powstają nie odrazu, lecz są wynikiem przewlekłego procesu historycznego, w ciągu którego rozmaite stosunki państwowe były regulowane oddzielnie, częściowo na piśmie w formie przywilejów dla pewnych stanów albo ogółu, częściowo zaś na podstawie zwolna wytwarzających się obyczajów w życiu państwowem.

Konstytucje historyczno - obyczajowe naogół nie przetrwały do naszych czasów za nielicznemi wyjątkami, jak angielska i węgierska: upadły pod naporem czyto absolutyzmu, czy katastrof państwowych. Istniejące konstytucje tego typu rozwijały się stopniowo, ulegając pewnym przeobrażeniom i uzupełnieniom przez normy pisane. Konstytucję angielską np., zdaniem Diceya, stanowią: 1) różne akta prawne pisane, począwszy od artykułu 39 do 42 wielkiej karty swobód angielskich z r. 1215, a kończąc na parlament act z 1911 r., 2) prawo zwyczajowe i 3) zwyczaje konstytucyjne.

„Prawo konstytucyjne w angielskiem znaczeniu tego słowa, mówi Dicey, obejmuje wszystkie reguły, tyczące się pośrednio i bezpośrednio wykonywania władzy zwierzchniej w państwie. Zawiera tedy między innemi wszystkie reguły, określające organa władzy zwierzchniej i wzajemny ich stosunek, reguły stanowiące o sposobie, w jaki władza najwyższa. względnie jej członkowie wykonywują swoje funkcje. Reguły prawa konstytucyjnego ustalają porządek następstwa tronu, określają prerogatywy najwyższej magistratury, oznaczają formę władzy prawodawczej i sposób jej wyboru. Odnoszą się również do ministrów, ich odpowiedzialności, ich sfery działania; ograniczają pole zwierzchnictwa państwa i określają prawa obywateli. Proszę zauważyć rozmyślne użycie wyrazu reguły, a nie prawa. Używając ich, pragnę zwrócić uwagę na fakt, że reguły, stanowiące prawo konstytucyjne w angielskiem słowa tego znaczeniu, obejmują dwa rodzaje zasad i norm zupełnie różnego charakteru.

Pierwsze z tych reguł są w ścisłem słowa znaczeniu prawami; są to reguły, które pisane — lub niepisane, wyrażone przez statuty, lub wywiedzione ze zwyczaju powszechnego, tradycyj, orzeczeń sądowych, znanych pod nazwą common law — mają sankcje trybunałów; reguły te stanowią prawa konstytucyjne w właściwem słowa znaczeniu i dla odróżnienia od innych mogą być nazwane zbiorowo „ustawami konstytucyjnemi".

Drugi rodzaj reguł składa się z postanowień umownych zwyczajów, przyjętych zapatrywań i praktyk, które, aczkolwiek normują postępowanie organów władzy zwierzchniej ministerjum, względnie innych funkcjonarjuszów, nie są w istocie

rzeczy właściwemi prawami, ze względu na to, iż nie są sankcjonowane przez trybunały.

Ta część prawa konstytucyjnego dla odróżnienia nazwana być może postanowieniami umownemi konstytucji"*).

Dicey ilustruje powyższe ustępy przykładami. A więc maksyma: król nie może robić źle — w obecnej interpretacji trybunałów oznacza, że król w drodze procedury legalnej nie może być pociągnięty do osobistej odpowiedzialności za swe postępowanie; albo — że nikt nie może powoływać się na rozkazy korony dla usprawiedliwienia się z czynów niedopuszczalnych przez prawo. Zasada powyższa w obu zastosowaniach jest ustawą konstytucyjną, chociaż niepisaną.

Reguła, że musi istnieć osoba odpowiedzialna za każdy czyn korony, jest sformułowana w konstytucjach pisanych innych państw europejskich; natomiast w konstytucji angielskiej jest ustawą niepisaną, mającą za sobą orzeczenia trybunałów.

Zasada: korona nie może nikogo uwolnić od obowiązku posłuszeństwa prawom — jest ustawą konstytucjną pisaną, ugruntowaną na billu praw.

Odpowiedzialność polityczna ministrów przed parlamentem, polegająca na tem, że odchodzą, skoro utracili zaufanie izby gmin, jak również zasada, że król nie posiada prawa veta wobec uchwał parlamentu — są to umowne postanowienia konstytucyjne.

Dodam tu do wywodów Dicey'a, że moc tych umów konstytucyjnych jest w praktyce ta sama, co reguł objętych nazwą ustaw konstytucyjnych.

Widzimy z tego, jak zawiłe jest angielskie prawo państwowe.

Zwrócę tu jeszcze uwagę na jedną okoliczność, która popiera mój wcześniejszy pogląd na prawo obyczajowe.

W 1911 roku parlament angielski w drodze ustawy zniósł bezwzględne veto izby lordów i pozostawił jej tylko veto względne, polegające na tem, że projekt ustawy w jednakowem brzmieniu uchwalony po raz trzeci w izbie gmin, staje się prawem pomimo opozycji lordów.

---

*) Dicey: Wstęp do nauki prawa konstytucyjnego str. XIX — XX.

Jest tu rzecz charakterystyczna: podczas gdy upadek veta królewskiego, które gasło stopniowo w ciągu XVIII wieku i zniknęło ostatecznie w XIX, nie uzewnętrznił się w ustawie pisanej, zniesienie bezwzględnego veta izby lordów dokonane zostało przez ustawę pisaną. To dowodzi, że obecne warunki życia w państwach europejskich nie sprzyjają tworzeniu się prawa obyczajowego, i że istnieje tendencja do oparcia wszystkich ważnych zmian ustrojowych na prawie pisanem.

Obecnie mogą się także wytwarzać pewne zwyczaje w parlamentach, ale tylko w sprawach drobnych, nie zasadniczych. Czasy prawa obyczajowego minęły bezpowrotnie.

Konstytucje historyczno - obyczajowe mają tę wadę, że mogą ulegać i istotnie ulegają niekiedy różnej interpretacji. Prof. Buzek zauważył to słusznie co do konstytucji węgierskiej.

„Znamy autorów węgierskich, którzy np. twierdzą, iż złota bulla króla Andrzeja II z 1222 roku stanowi (z wyjątkiem zmienionej klauzuli w roku 1687 o prawach poddanych do zbrojnego sprzeciwu wobec sprzecznych z ustawą nakazów króla) po dziś dzień jedno z najważniejszych zródeł konstytucji węgierskiej; podczas gdy inni autorowie twierdzą, iż z bulli tej obecnie już nie obowiązuje ani jeden artykuł, ponieważ wszystkie są zupełnie przestarzałe".*)

W Anglji słyszeć można coraz częściej głosy niezadowolenia z tego, że prawo angielskie wogóle nie jest skodyfikowane i daje powód do rozmaitej interpretacji.

Konstytucje obyczajowo - historyczne miały jedną stronę dodatnią: były giętkie i łatwo przystosowywały się do życia. Zapominać jednak nie należy, że umożliwiały również silnym żywiołom w państwie interpretowanie na swoją korzyść rozmaitych obyczajów konstytucyjnych. Konstytucja pisana, przy innych warunkach równych, daje słabym mocniejszy punkt oparcia.

Konstytucje różnią się znacznie między sobą. Na ich charakter wpływa mnóstwo okoliczności. Wiele zależy od sposobu ich powstawania: zgóry, czy zdołu, to znaczy, czy są nadane przez panujących bez silnego nacisku ze strony społeczeństwa,

---

*) Buzek: Projekt konstytucji państwa polskiego, tom I str. 105.

czy też odwrotnie, społeczeństwo samo je uchwala, albo też, nie uchwalając wprost, wyrywa je, że tak powiem, od panującego. W pierwszym wypadku są bardzo często dualistyczne, to znaczy oparte na dwóch zasadach, a więc na prerogatywie korony i na prawach narodu. W drugim wypadku są jednolite i przeniknięte jedną zasadą konsekwentnie przeprowadzoną — zwierzchnictwa narodu.

Konstytucja angielska, która rozwijała się przez szereg wieków, w ostatecznych swych wynikach faktycznie oparta jest na powyższej zasadzie. Ale na historję tej konstytucji w formie teraźniejszej złożyły się liczne wstrząśnienia i dwie rewolucje.

2.

Zależność konstytucyj od sił społecznych.

Niema doskonałych wzorów konstytucyj. Nie można twierdzić, żeby taki albo inny ustrój konstytucyjny był najlepszy dla wszystkich czasów i narodów. Oczywiście, jak wszystko na świecie, tak i konstytucje mają tylko względne znaczenie. Jednakże z tego relatywizmu nie należy wyprowadzać błędnych wniosków i twierdzić, jak to robią niektórzy, że przepisy konstytucyjne nie mają decydującego znaczenia, że wszystko zależy od ludzi, a więc i zła konstytucja może dać dobre wyniki przy pewnej umiejętności postępowania. To rozumowanie przeocza fakt oczywisty, że ludzie mogą tylko łagodzić albo zaostrzać działanie pewnych praw przez swobodniejszą interpretację niewyraźnie sprecyzowanych ustaw.

Chociaż niema doskonałych wzorów konstytucyjnych, można jednak w przybliżeniu określić przydatność jakiegoś typu konstytucji dla pewnego rodzaju państw i narodów. Ogólnikowe sformułowanie tego jest niemożliwe, więc w dalszym ciągu pracy niniejszej przy omawianiu rozmaitych urządzeń konstytucyjnych wrócę do tego przedmiotu.

Lassalle, który był nietylko wybitnym działaczem politycznym, lecz także głębokim prawnikiem, wypowiedział w swym znanym odczycie „O istocie konstytucji" pogląd, który przez szereg lat powtarzany był wielokrotnie przez stronników rozmaitych obozów politycznych: konserwatystów i radykałów Lassalle słusznie usiłował wykazać zależność konstytucji od

układu sił społecznych. Zagadnienie to wiąże się z rozpatrywanem przezemnie poprzednio, i dlatego się na niem zatrzymam.

„Jeżeli konstytucja stanowi fundamentalne (zasadnicze) prawo krajowe, jest ona czemś, co musimy określić dokładniej: jest siłą czynną, wytwarzającą w sposób konieczny wszystkie inne prawa i urządzenia prawne... Czy jest w kraju taka kierownicza, czynna siła, któraby wpływała na wszystkie wydawane prawa tak, aby one w istocie swej były bezwarunkowo tem, czem są?

„Realne ustosunkowanie sił, istniejące w każdem społeczeństwie — oto właśnie ta aktywna działająca przyczyna, która określa wszystkie prawa i urządzenia prawne tego społeczeństwa tak, że w swych rysach istotnych nie mogą być czemś innem, niż są w rzeczywistości."*)

W dalszych swych wywodach przychodzi Lasalle do wniosku, że, o ile konstytucja pisana nie jest dokładnym wyrazem tego układu realnych sił społecznych, stanowi tylko kawałek papieru. Twierdzenie to stara się uzasadnić faktami zaczerpniętemi ze współczesnej historji Prus.

Pogląd powyższy wymaga omówienia, żeby rozróżnić w nim, co jest słuszne od mylnego.

Lassalle niezawodnie ma rację, kiedy dowodzi, że konstytucja jest wynikiem układu realnych sił społecznych i że bywa wykonywana wówczas, kiedy pozostaje w zgodzie z temi siłami, to znaczy, jest przez nie podtrzymywana.

Pamiętać jednak trzeba, że: 1) pojęcie sił społecznych jest bardzo obszerne, gdyż oprócz poszczególnych warstw społecznych, co Lassalle ma zdaje się wyłącznie na myśli albo przynajmniej głównie, wchodzą tu jeszcze w grę inne okoliczności, które wpływają nietylko na powstanie, ale i na funkcjonowanie konstytucji, np. stosunki międzynarodowe i finanse państwa; 2) wzajemne ustosunkowanie się sił społecznych pojmować musimy nie statycznie, lecz dynamicznie: ten układ zmienia się niekiedy bardzo szybko, czasami nawet nagle pod wpływem faktów ważnych i nieoczekiwanych , skutkiem czego w wypadkach konkretnych bywa niezmiernie trudno wyczuć rzeczywisty układ realnych sił społecznych.

---

*) O istocie konstytucji. Warszawa r. 1905 st. 22, 23 i nast.

Z tych powodów wskazówka Lassalla, teoretycznie słuszna, praktycznie może mieć zastosowanie w tych tylko wypadkach, kiedy układ sił społecznych jest bardzo wyrazisty, utrwalony latami i kiedy jego zmiany w najbliższym czasie się nie przewiduje.

Konstytucja pisana, choć niewykonywana, jest mimo wszystko czemś więcej, aniżeli świstkiem papieru, gdyż daje niejako podstawę, jeżeli nie fizyczną, to moralną do walki o jej wykonywanie; przy pewnych zaś nieznacznych zmianach w układzie sił społecznych, albo pod wpływem okoliczności zewnętrznych, stać się może siłą rzeczywistą*).

Konstytucje w wieku XIX i XX wzorowały się na czterech typach zasadniczych: konstytucji angielskiej, która po dwóch rewolucjach w XVII wieku utrwaliła się i rozwijała bez wstrząśnień; konstytucji Stanów Zjednoczonych A. P., będącej owocem tamtej oraz prądów umysłowych angielskich z połowy XVII i francuskich z połowy XVIII wieku; konstytucji francuskiej z 1791 roku; wreszcie także francuskiej konstytucji burbońskiej z 1814 r.

Esmein oparł swe dzieło o prawie konstytucyjnem**) na konstytucji angielskiej oraz francuskich, które się zrodziły z filozofji społeczno-politycznej XVIII wieku. Pominął konstytucję amerykańską prawdopodobnie dlatego, że w pracy swej miał na względzie prawo konstytucyjne przedewszystkiem państw jednolitych, pozostawiając na boku federacje i unje. Konstytucja francuska z 1814 roku była dualistyczna i jakkolwiek wywarła wpływ na inne, zwłaszcza niemieckie, obecnie jako typ zanikła, właściwie więc nie posiada tego znaczenia, co tamta, a poczęści francuska z 1791 r.

Nie będę omawiał powstania i rozwoju idej konstytucyjnych, gdyż to stanowić będzie przedmiot mej drugiej pracy o doktrynach politycznych. Konstytucje różnią się dość znacznie pod względem treści: jedne — pełniejsze obejmują normy dotyczące organizacji władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądownictwa, ich wzajemnego stosunku oraz prawa obywatelskie; inne szczu-

*) Uwagi o tem zagadnieniu poparte przykładami historycznemi zamieściłem w „Zarysie podstaw socjologji ogólnej". Lwów, 1900, str. 162 — 167.

**) Prawo Konstytucyjne, Warszawa, 1921 r.

plejsze nie zawierają organizacji władz sądowych i praw obywatelskich; najkrótsze nawet konstytucje muszą mieścić normy dotyczące władz naczelnych, władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz ich wzajemnego stosunku. Niekiedy konstytucje obejmują prócz norm prawnych pewne deklaracje ogólne. Bardzo obszerne deklaracje tego rodzaju zawiera nowa konstytucja niemiecka. Sprawy nieobjęte ustawami konstytucyjnemi należą do zakresu zwykłych ustaw.

ROZDZIAŁ II.

WŁADZE PAŃSTWOWE.

Państwo nowożytne po pokonaniu feudalizmu, opartego na własności ziemskiej i łączącego władzę polityczną z ekonomiczną, występuje jako organizacja czysto polityczna. Nie przeczy temu fakt, że i ono posiada własność, gdyż nie stąd pochodzi jego władza, oraz że prowadzi politykę ekonomiczną. Władzę ekonomiczną jako właściciele posiadają, oprócz państwa, korporacje i jednostki, jednak sama ta władza czyli posiadanie nie daje jeszcze władzy politycznej: to może tylko wywierać wpływ na tamtę. Widzimy również w państwach nowożytnych wyodrębnienie władzy duchownej i świeckiej w rozmaitych formach od umiarkowanej, t. j. samodzielnego stanowiska kościoła w państwie, który jednak wchodzi w skład jego instytucyj, aż do skrajnej, t. j. zupełnego oddzielenia kościoła od państwa, co widzimy w Stanach Zjednoczonych A. P. i we Francji. W każdem z tych państw ten stosunek bywa różny*). Wreszcie występuje oddzielenie władz cywilnych od wojskowych. Każda z nich ma oddzielny charakter, organizacje, instytucje i sposób działania.

Hauriou**) słusznie podkreśla znaczenie rozdziału władzy politycznej od ekonomicznej, religijnej od świeckiej oraz cywilnej od wojskowej. Wyodrębnienie tych dziedzin było konieczne i dokonało się siłą rzeczy; wzmogło sprawność państwa i stało się korzystne dla obywateli.

---

*) W Stanach Zjednoczonych A. P. kościoły różnych wyznań nie znajdują żadnych przeszkód ze strony władz w swych czynnościach. We Francji, zależnie od rządu, stosunki te bywają różne; niektóre stronnictwa pragną skrępować kościół katolicki.

**) Hauriou: Precis du droit constitutionnel, str. 146 — 157.

W państwach współczesnych mamy także wyodrębnione zasadnicze władze państwowe, a więc: władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądową. Użyty tu jest celowo wyraz wyodrębnienie, zamiast podziału, ponieważ charakteryzuje lepiej stosunek tych władz. Zazwyczaj uważa się je błędnie za zupełnie rozdzielone i równorzędne, co nie odpowiada bynajmniej rzeczywistości.

Montesquieu w „Duchu praw" mówi o podziale władz, rozumiejąc je jako całkowicie niezależne od siebie. Widzi go błędnie już w Anglji ówczesnej, tworzył się tam bowiem w tym czasie wychodzący z większości parlamentarnej gabinet ministrów, którzy, będąc rządem, zachowywali prawa członków parlamentu. Nawet w konstytucji federalnej Stanów Zjednoczonych A. P., nieobcej wpływom idei Montesquieu'go, nie widzimy zupełnego rozdziału władz, gdyż Senat, a więc organ ustawodawczy, zatwierdza nominację wyższych urzędników i posiada decydujący głos w dziedzinie polityki zagranicznej, prezydent zaś ma veto względne co do uchwał parlamentu.

Montesquieu uważał słusznie rozdział tych władz za konieczny warunek wolności, gdyż skupienie ich prowadzi do despotyzmu. Gdyby, jak mówi, władza wykonawcza i ustawodawcza były połączone w jednym ręku, to panujący, czy zgromadzenie ustawodawcze mogłoby uchwalać prawa despotyczne, aby je samowolnie wykonywać, stosując do pewnych wypadków. Równie szkodliwe byłoby połączenie władzy sądowej z ustawodawczą albo wykonawczą, gdyż w pierwszym przypadku sędzia jest jednocześnie prawodawcą, i władza jego nad życiem i mieniem obywateli będzie samowolna; w drugim — sędzia posiada możność karania swych podsądnych.

Montesquieu błędnie połączył teorję podziału władz z następującemi: 1) władze te będą wzajemnie się równoważyły i hamowały, oraz — 2) najlepszą formą ustroju jest mieszana, mieszcząca w sobie pierwiastek monarchiczny, reprezentowany we władzy wykonawczej przez króla, arystokratyczny — we władzy sądowej przez Izbę Lordów i demokratyczny — we władzy ustawodawczej przez Izbę Gmin.

Gdyby wszystkie władze państwowe, posiadając jednakowy autorytet, miały się równoważyć, czynności państwa bardzo-

by na tem ucierpiały, gdyż współzawodnictwo ich mogłoby niekiedy paraliżować jego akcję.

Również najlepszemi konstytucjami nie mogą być te właśnie, w których spotyka się powyższe trzy pierwiastki. Rozwój historyczny wykazał, że z pośród tych pierwiastków jeden musi zdobyć przewagę. Tak też się stało nawet w Anglji, w której Izba Gmin zdobyła przewagę nad królem i Izbą Lordów.

Rosyjski prawnik W. M. Hessen, krytykując pogląd o równorzędności trzech zasadniczych władz państwowych, słusznie podnosi wyższość władzy ustawodawczej nad pozostałemi. „Państwo współczesne, mówi on, spełnia dwojakiego rodzaju funkcje. Z jednej strony ustanawia prawa; władza państwowa jest twórcą prawa pozytywnego. Z drugiej strony to samo państwo rządzi, wykonywa czynności, spełniając swe zadania w zakresie ustanowionego przez siebie prawa. Stanowiąc prawa, państwo jest wolne, nie jest związane prawem obyczajowem i ustawodawczem... Prawo pozytywne nie wyznacza żadnych granic twórczości ustawodawczej państwa... Naodwrót, to samo państwo, rządzące w osobie swego rządu, a nie ustanawiające praw, jest ograniczone przez prawo pozytywne"*).

Jakkolwiek Hessen zbyt ciasno pojmuje tu władzę wykonawczą, zapominając o tem, co słusznie twierdzi Jellinek, że ona przekracza często ścisłe ramy działalności wykonawczej**), to jednak rację ma niezawodnie w tem, że, prawnie rzeczy biorąc, władza ustawodawcza państwa nie jest krępowana żadnem prawem pozytywnem, czego powiedzieć nie można o władzy wykonawczej i sądowej, i że dlatego stoi ponad, a nie narówni, z niemi.

Władza wykonawcza powstała wcześniej od ustawodawczej, ale w państwie konstytucyjnem ta zdobyła nad nią przewagę. System rządów parlamentarnych jest najsilniejszym wyrazem tej przewagi.

O stopniu niezależności poszczególnych władz, czyli ich działalności wolnej i niezawisłej, słusznie mówi Jellinek:

„Działalność wolna jest pod względem znaczenia swego pierwszą, logicznie pierwotną, na której opiera się wszelka inna

*) Dzieło zbiorowe uczonych rosyjskich p. t. „Politiczeskij stroj sowremiennych gosudarstw" art. Hessena, tom I, str. 132 i 133.

**) Ogólna nauka o państwie. Str. 465 — 483.

działalność. Przy jej pomocy państwo stwierdza swe istnienie, powstanie państwa nie dokonywa się bowiem nigdy przy pomocy wykonywania norm prawnych; działalność wolna państwa decyduje o celu i kierunku jego historycznego rozwoju; wszelkie zmiany i wszelki postęp w życiu państwa w niej bierze początek. Państwo, którego cała działalność byłaby zależna, należy do pojęć nieziszczalnych"*). Władza wykonawcza i sądowa ujawniają także, według Jellinka, w pewnym stopniu działalność wolną.

„Najrozleglejszą jej sferą działania jest dziedzina ustawodawcza, która ze względu na swą naturę, z najwyższej wolności korzystać musi. Niemniejszą jednak jest dziedzina administracji, w której czynnik ten nosi nazwę rządu. Państwo, którego rząd działałby tylko na mocy ustaw, byłoby politycznie tworem niemożliwym. O kierunku działalności państwa, wykonywanej przez rząd, nie może rozstrzygać nigdy norma prawna. Ujawnia się to przedewszystkiem w polityce zagranicznej państwa, wykazującej tę samą prawie wolność, co działalność prawodawcza, ponieważ normy prawno - państwowe i z prawa narodów płynące, pozostawiają i pozostawiać winny największą swobodę działania. Lecz również w działalności wewnętrznej rządu, jej kierunek usuwa się z dziedziny norm prawnych. Jeżeli coś z istoty swojej nie nadaje się do normowania, to przedewszystkiem odnosi się to do inicjatywy, spoczywającej przeważnie i w sprawach najważniejszych w rękach rządu. Do tego przybywa następnie, różna co do rozmiarów w różnych państwach, obszerna dziedzina uprawnień rządowych, odnośnie do kolegjów parlamentarnych, mianowania ministrów i urzędników, władzy naczelnej w stosunku do siły zbrojnej, prawa ułaskawiania, udzielania godności państwowej." **)

Co do władzy sądowej, pogląd swój Jellinek formułuje w sposób następujący:

„Na pierwszy rzut oka wydawać się może, że sędziemu nie może przysługiwać swoboda działania wobec tego, że zadaniem jego jest konkretyzowanie prawa w rozstrzyganiu co do poszczególnych faktów. Pojmowanie takie zapoznaje atoli istotę umysłowej pracy wogóle. Gdyby wymiar sprawiedliwości był tylko mechanicznem stosowaniem ustaw, wówczas można-

*) Ogólna nauka o państwie str. 475 i 476.
**) Ogólna nauka o państwie str. 476.

by zgóry określić z całą pewnością, jaki będzie wynik danego sporu, a sprzeciw przeciwko wyrokowi sędziego byłby niemożliwy. Lecz w wymiarze sprawiedliwości mieści się zawsze czynnik twórczy, niezależny od jakichkolwiek reguł, zaś norma prawna może dopiero przez wymiar sprawiedliwości rozwinąć się i być w całej pełni swego znaczenia poznaną. Sędzia przyczynia się sam tą drogą do rozwoju prawa, nowoczesnemu sędziemu przyznana została nadto znaczna ustawowo określona sfera swobodnego sądu... Natomiast brak w działalności sędziego momentów inicjatywy, właściwej rządowi; sędzia może bowiem zawsze tylko na skutek bodźca, działającego zzewnątrz, przystąpić do wymiaru sprawiedliwości." *)

Prawnik francuski, będący zarazem wybitnym teoretykiem syndykalizmu, Leroy w swej ciekawej pracy, choć paradoksalnej, p. t. „La loi" poszedł znacznie dalej od Jellinka w ocenie momentów twórczych w działalności władzy wykonawczej. Wskazuje on bowiem na fakt, że władza ustawodawcza pozostawia jej rozległe pole do wkraczania w dziedzinę prawodawczą przez wydawanie aktów reglamentujących pewne stosunki. Rozmaite rozporządzenia władzy wykonawczej, normujące niektóre kwestje, precyzujące ustawy, wstrzymujące wykonywanie innych — wszystko to stwarza pewnego rodzaju prawodawstwo pozaparlamentarne, nabierające coraz większego znaczenia. Zaciera się więc różnica pomiędzy ustawą a rozporządzeniem o charakterze normatywnym. Ani ogólność, ani stałość nie są obecnie cechą ustaw. Leroy odrzuca także wszelkie teorje dzielące pojęcie ustawy od normatywnych rozporządzeń. Przychodzi w końcu do tego wyniku, że różnice pomiędzy władzą wykonawczą a ustawodawczą się zacierają i powstaje chaos. Zdawałoby się, że jego ostateczny wniosek będzie taki, iż władza wykonawcza zaczyna górować nad ustawodawczą; tymczasem jest ten, że parlamentem rządzi chwiejna opinja publiczna, a władza wykonawcza jest igraszką w rękach izby deputowanych (Leroy mówi o Francji).

Prawo, zdaniem jego, nie posiada już tej władzy, jaką mu przypisywano dawniej. Zatraca swój ogólny charakter, stosuje się coraz częściej do poszczególnych grup, a w niektórych przy-

*) Jellinek: Ogólna nauka o państwie st. 478 i 479.

padkach nawet do pojedyńczych osób; często z powodu nacisku różnych czynników zaczyna nabierać raczej charakteru wskazówek dla władz, aniżeli kategorycznych nakazów.

Do wniosków praktycznych Leroy nie dochodzi*). Jeżeli się zważy, że jest syndykalistą, nieuznającym potrzeby państwa i praw w znaczeniu norm przymusowych, nietrudno jest zrozumieć, do czego zdąża.

Wywody tego pisarza, oparte na dość dużym materjale faktycznym, przedstawiają interes z tego względu, że wskazują na tendencję nadawania władzy wykonawczej coraz większych praw przez normowanie niektórych stosunków na podstawie rozporządzeń.

Leroy zupełnie niesłusznie uważa za obniżenie autorytetu prawa ten fakt, że normy jego są coraz mniej ogólne i znajdują zastosowanie nie do wszystkich obywateli, lecz do niektórych. Jak już miałem sposobność zaznaczyć, cała nasza cywilizacja idzie w kierunku indywidualizmu jednostek i grup. Z drugiej strony, jak w nauce, im głębiej przenikamy pewne kategorje zjawisk i szczegółowiej poznajemy ich przebieg, tem drobiazgowiej je ujmujemy; tak samo w dziedzinie polityczno - społecznej i kulturalnej, normowanej przez ustawy, im lepiej poznajemy te zjawiska i wyraźniej rozróżniamy w nich pewne odrębne grupy, tem drobiazgowiej prawa dla nich uchwalamy. Okoliczność ta jednak nie zmniejsza wogóle znaczenia prawa; przeciwnie, oznacza, że przenika głębiej do życia i że znajduje się z niem w większej zgodzie.

W krytyce rozróżniania ustawy od norm reglamentujących, wydawanych przez władzę wykonawczą, Leroy idzie zadaleko. Przedewszystkiem zdaje się przeoczać fakt, że owa reglamentacja, o ile posiada samodzielne znaczenie, oparta jest na pełnomocnictwach władzy ustawodawczej, a więc jest czynnikiem pochodnym; o ile zaś precyzuje ustawy, ma charakter uzupełniający te ustawy uchwalone przez władzę ustawodawczą. Pomijając przypadki wyjątkowe, w których władza wykonawcza otrzymuje na pewien czas pełnomocnictwa nadzwyczajne, owe rozporządzenia reglamentacyjne albo precyzują

*) Leroy: „La Loi" Paryż 1908. Rozumowania przytoczone są rozproszone w całej księżce. Najważniejsze ustępy od str. 190 — 212 i rozdział ostatni str. 319 — 351.

w szczegółach ustawy ramowe, albo tak samo dopełniają, idąc zawsze w kierunku tendencji ustaw, z któremi pozostają w związku.

Normatywne reglamentujące rozporządzenia nie dotyczą spraw podstawowych, któreby stwarzały całkowicie nowe stosunki w tej, czy owej dziedzinie. Nie widzę trudności w utrzymaniu starej teorji, odrzuconej później przez wielu prawników, między nimi i Esmeina, że władza ustawodawcza ma prawo powierzać wykonawczej precyzowanie i dopełnianie pewnych ustaw. Główny argument jej przeciwników polega na tem, że parlament albo inne ciało, któremu konstytucja powierzyła jakieś czynności, nie może przekazywać ich innemu czynnikowi, w tym przypadku — władzy wykonawczej. Byłoby istotnie abdykacją z praw parlamentu, gdyby ten pozbawiał się ich całkowicie na rzecz innego ciała; tu powierza tylko w pewnych przypadkach wykonanie dodatkowej pracy normatywnej innemu czynnikowi. Parlament pozostaje przytem władzą najwyższą w państwach z systemem rządów parlamentarnych, co właśnie zachodzi we Francji. Skoro w tejże Francji naród jest suwerenem, pomimo że bezpośrednio nie wykonywa czynności ustawodawczych, lecz przez swych wybrańców bezpośrednich (Izba Deputowanych) i pośrednich (Senat), to dlaczego parlament nie może w razie potrzeby przelewać częściowo swych praw na władzę wykonawczą?

Czy dawanie tak rozległych pełnomocnictw władzy wykonawczej jest pożądane, to stanowi już zagadnienie odmienne. Pełnomocnictwa takie są niewątpliwie anormalne. Wyjątkowo mogą być potrzebne, ale czasami bywają wymuszane nie w interesie państwa. W wypadkach konkretnych zdarza się rozmaicie.

Że prawo traci swój autorytet przez to, że bywa często niewykonywane, to jest faktem niewątpliwym, pożałowania godnym i niebezpiecznym w skutkach. Ale nie oznacza, żeby prawo wogóle traciło autorytet i wagę — tylko, że obecnie w niektórych państwach, przy pewnych okolicznościach, wynikających z układu sił, wola czynników decydujących jest słaba i chwiejna. Prawa więc nie tracą znaczenia dlatego, żeby miały być zbędne albo bezskuteczne, ale — że są niewykonywane. Leroy, jako syndykaliście negującemu prawo i państwo, chodziło

o wykazanie, że, jak monarchja absolutystyczna się przeżyła, tak samo i państwo współczesne ze swem prawem, podziałem władz i suwerenitetem.

Jeżeli Hessen w przytoczonym ustępie zanadto zwężał znaczenie władzy wykonawczej i sądowej w stosunku do ustawodawczej, to Jellinek skłonny jest niedoceniać przewagi władzy ustawodawczej nad pozostałemi. Niewątpliwie władza ustawodawcza góruje nad niemi de jure i de facto, co stanowi jedną z głównych cech państwa praworządnego, ściślej mówiąc — z systemem rządów parlamentarnych, chociaż tamte mają, jak słusznie zauważył Jellinek, także wolny zakres działania.

Władza sądowa niewątpliwie wyodrębniać się powinna od innych władz zarówno z teoretycznego, jak z praktycznego punktu widzenia: sądzenie jest czemś różnem nietylko od ustanawiania praw, co nie wymaga dalszych wyjaśnień, lecz także od ich wykonywania.

Zupełnie słusznie mówi Esmein: „Niedokładnem jest twierdzenie, jakoby interwencja sędziów przy rozstrzyganiu sporów, wynikłych z zastosowania prawa, była tylko okolicznością przypadkową, towarzyszącą wykonaniu praw. Nawet gdyby spór powstał dopiero po rozpoczęciu wykonania, wyrok przecież zawsze poprzedza to wykonanie. Chodzi wówczas o to, czy prawo powinno mieć zastosowanie, czy też nie powinno, czy wdanie się władzy wykonawczej ma nastąpić, lub nie, i łatwo dostrzec, że tej ostatniej, jako stronie interesowanej, nie można powierzyć rozstrzygnięcia sporu. Zważmy i to, że interwencja władzy sądowej nie zawsze i nie koniecznie dopuszcza istnienie sporu i procesu. Zgodnie z zasadami wolności nowoczesnej interwencji sędziego wzywa się nieraz, i to z konieczności, nawet gdy dana osoba wcale nie protestuje i nie kwestjonuje zastosowania przepisu w danych warunkach. Tak bywa zawsze w zakresie sprawiedliwości karnej: spółczesne prawo publicznie nie pozwala ani w razie schwytania zbrodniarza na gorącym uczynku, ani po jego przyznaniu się do winy, aby przepisaną karę, jakkolwiek stałą i niezmienną, wymierzano bez uprzedniej interwencji sądu. Kat występuje dopiero wtedy, gdy sądzia spełnił swoje.“ *)

---

*) Esmein: Prawo konstytucyjne str. 392 i 393.

To są względy teoretyczne, przemawiające za uznaniem władzy sądowej za władzę odrębną od wykonawczej. Co zaś do względów praktycznych, to już Montesquieu, jak widzieliśmy, wykazał potrzebę oddzielenia władzy sądowej od innych, w imię wolności obywateli.

Zewnętrznym i praktycznym wyrazem tej doktryny jest niezależność władzy sądowej od innych władz, polegająca na nieusuwalności sędziów w drodze administracyjnej. Jakkolwiek sędziowie są najczęściej mianowani przez władzę wykonawczą, jednakże, uzyskawszy swoje stanowisko, są niezawiśli, bo dożywotni. Jedynie w razie popełnienia przestępstwa mogą być usunięci wyrokiem sądu.

Zachodzi teraz pytanie, w jaki sposób mogą być rozstrzygane konflikty między władzami?

Zatargi pomiędzy władzą wykonawczą a ustawodawczą w państwach z systemem rządów parlamentarnych z punktu widzenia prawa znajdują łatwe rozwiązanie, gdyż rząd jest tam politycznie odpowiedzialny przed parlamentem, a więc w razie konfliktu z nim musi ustąpić, otrzymawszy votum nieufności. Jeżeli władza wykonawcza temu się nie podda, opierając się na swej sile, wówczas zatarg ten z płaszczyzny prawa przechodzi na płaszczyznę siły, która rozstrzyga. Fakty takie są objawem chwiania się podstaw państwa.

Nie tak przedstawia się sprawa w państwach konstytucyjnych, które nie mają rządów parlamentarnych. Wprawdzie ministrowie i tam są odpowiedzialni, nie przed parlamentem wprawdzie, lecz przed sądem, za czyny nieprawne z urzędowaniem swem związane. Konflikt jednak pomiędzy władzą ustawodawczą a wykonawczą może być polityczny, bez cech przestępstwa ze strony przedstawicieli władzy wykonawczej. Wówczas nie nadaje się do postawienia ministrów w stan oskarżenia przed odpowiednim trybunałem, a parlament nie może ich usunąć, tylko głowa państwa. W takich razach znowu spór z płaszczyzny prawa przechodzi na płaszczyznę siły. Ustrój konstytucyjny bez rządów parlamentarnych stwarza przyjazny grunt dla takich konfliktów. Zatargi o władzę wykonawczą a ustawodawczą są walką o władzę, która zwykle bywa najzaciętsza. Walki takie w państwach praworządnych z rządem parlamentarnym nie istnieją i istnieć nie mogą pomiędzy władzą

sądową a wykonawczą, albo też ustawodawczą a sądową, gdyż zakres działania tych władz jest bardzo różny. Władze ustawodawcza i wykonawcza muszą szanować wyroki sądów. Oczywiście inaczej jest w państwach absolutystycznych, albo półabsolutystycznych z rządem konstytucyjnym, a nie parlamentarnym. Przy systemie parlamentarnym żaden rząd nie ośmieliłby się nie szanować wyroków sądowych; inaczej, zostałby obalony przez parlament. Tylko w niezwykłych warunkach naruszenia porządku prawnego mogą powstawać takie zatargi.

Teorja całkowitego podziału władz, której bronił Montesquieu, w swej krańcowej formie utrzymać się nie mogła. Przy ustroju parlamentarnym, w którym rząd wychodzi ze stronnictw mających w nim większość, nie może być tego podziału władz, ponieważ parlament kontroluje rząd, stawia mu pewne żądania, a nawet go obala; z drugiej strony sąd również wpływa na przebieg pewnych spraw administracyjnych, wydając w nich wyroki; władza wykonawcza znowu posiada inicjatywę we wszczynaniu spraw, rozciąga pewną kontrolę nad sądownictwem, która ma na celu prawidłowość w działalności sądów, nie dotyczy zaś samych wyroków. Nie istnieje więc absolutny rozdział władz, ale ich wyodrębnienie i znaczne uniezależnienie, które idzie bardzo daleko w stosunku władzy sądowej do wykonawczej i ustawodawczej.

Do niektórych zagadnień tu poruszonych wrócę jeszcze w rozdziale o ustawodawstwie.

ROZDZIAŁ III.

DWA TYPY PAŃSTW KONSTYTUCYJNYCH.

Przy określaniu różnych typów współczesnych państw konstytucyjnych najczęściej bierze się za punkt wyjścia rozróżnienie pomiędzy monarchją a republiką. Rozróżnienie takie jest czysto formalne, zewnętrzne. Głębsze wniknięcie w mechanizm ustroju państw konstytucyjnych prowadzi niewątpliwie do tego wyniku, że nie fakt, kto stoi na czele państwa — prezydent, król czy cesarz, ma znaczenie dla charakterystyki państwa, lecz stosunek pomiędzy władzą ustawodawczą a wykonawczą.

O typie państwa decyduje więc zasada: czy rząd wychodzi ze stronnictw mających większość w parlamencie i jest przed tym parlamentem odpowiedzialny, czy też nie wychodzi z tej większości i nie jest odpowiedzialny przed nim, lecz przed głową państwa — panującym czy prezydentem.

Jeżeli państwo konstytucyjne ma rząd nie odpowiedzialny przed parlamentem, a wyłącznie przed głową państwa, to naród, którego państwo jest wyrazem, nie rządzi się sam, lecz bywa jedynie dopuszczony do udziału we władzy ustawodawczej; władza wykonawcza w tym przypadku spoczywa faktycznie w rękach głowy państwa i ludzi, których ona obdarza zaufaniem. W państwie konstytucyjnem, posiadającem rząd odpowiedzialny przed parlamentem, naród rządzi się sam. W przypadku, kiedy parlament oparty jest na wyborach cenzusowych, niedopuszczających znacznej części obywateli do udziału w życiu politycznem, oczywiście nie naród rządzi się sam, lecz ta jego część, która korzysta z praw politycznych.

Zdania, że przy ustroju parlamentarnym naród rządzi się sam, nie należy pojmować dosłownie. Naród rządzi się

przez swych upełnomocnionych. Stosunek ich do niego jest rozmaity w poszczególnych państwach. Gdzie partje polityczne są dobrze zorganizowane, obejmują dużą większość narodu — stosunek tych upełnomocnionych posłów do ogółu obywateli jest ścisły, i oni przy systemie wyborów równych, powszechnych i proporcjonalnych wyrażają dokładnie opinję ogółu. Gdzie zaś partje nie są stałemi organizacjami i obejmują niewielu obywateli, tam stosunek narodu do posłów jest oczywiście luźny, a oni sami nie stanowią dokładnego wyrazu jego opinji. Chociaż więc przy rządach parlamentarnych mogą być różne stosunki narodu do posłów, a stąd do władz rządzących, tem niemniej, zwłaszcza przy demokratycznym systemie wyborczym, naród rządzi się sam, o ile tego chce, albo przynajmniej do tego dąży.

Różnica więc pomiędzy państwem pierwszego a drugiego typu jest bardzo głęboka. Czy zaś w państwach z systemem rządów konstytucyjnych, ale nie parlamentarnych, na czele stoi monarcha albo prezydent, to jest sprawą drugorzędną. Również podrzędne znaczenie posiada ten fakt dla państwa o rządach parlamentarnych.

Rozpatrzę kolejno wszystkie możliwe kombinacje w ustroju państw konstytucyjnych.

1.

Monarchja z systemem rządów konstytucyjnych.

Monarchja konstytucyjna z rządem nie odpowiedzialnym przed parlamentem, lecz przed panującym, jest formą przejściową od absolutyzmu do monarchji albo republiki z systemem rządów parlamentarnych. Ten charakter monarchji konstytucyjnej nadaje jej ustrojowi cechy dualistyczne. Z jednej strony występuje monarcha jako czynnik rządzący przez ministrów całkowicie od niego zależnych, posiadający pełnię władzy wykonawczej, gdyż zazwyczaj korzysta z prawa veta absolutnego wobec uchwał parlamentu; z drugiej zaś parlament jako reprezentant narodu, dopuszczony do udziału we władzy ustawodawczej, bez którego zgody nie mogą być pobierane podatki, ani powstać żadna ustawa.

Nie jest trudno się zorjentować, że monarchja konstytucyjna tego typu daje przewagę panującemu. To też gdzie naród ma silną dążność do samodzielności, do własnego kierownictwa sprawami publicznemi, tam ustrój taki nie może się długo utrzymać. We Francji monarchja konstytucyjna trwała niespełna lat 16 od 1814 do 1830 r. Była to monarchja burbońska, restauracyjna, oparta na konstytucji oktrojowanej z 1814 roku.

W Prusach po rewolucji 1848 roku i po dwukrotnej samowolnej zmianie konstytucji przez króla ten typ monarchji konstytucyjnej przetrwał zjednoczenie Niemiec aż do końca wojny światowej. Istniał więc dość długo dzięki bezprzykładnemu rozwojowi potęgi Prus i Niemiec, które w roku 1870 otrzymały konstytucję federalną z cesarzem na czele i radą związkową obok parlamentu, reprezentującą poszczególne państwa. Przed samą katastrofą armji niemieckiej cesarz Wilhelm II ustąpił pod naciskiem niepowodzeń i opinji i zgodził się na utworzenie rządu parlamentarnego.

Widzimy więc, że pierwsze ważniejsze niepowodzenie zmiotło rządy nieparlamentarne w Niemczech zarówno zjednoczonych, jak i w państwach poszczególnych, w skład ich wchodzących. Wraz z temi rządami upadła i monarchja.

W Austrji przed wojną nie istniały formalnie rządy parlamentarne, jednakże faktycznie nieparlamentarne ustępowały im zawsze po pewnym czasie. Istniała więc silna tendencja do zaprowadzenia rządów ściśle parlamentarnych.

Monarchje konstytucyjne tego typu nazywano „z bożej łaski". Sami zaś monarchowie zawsze to zaznaczali. Istotnie, monarchja taka, mimo istnienia przedstawicielstwa narodowego, stosunkowo mało liczyła się ze społeczeństwem. Panujące tam teorje polityczne były odbiciem tego stanu rzeczy. Z pisarzy dawniejszych wspomnę Stahla, późniejszych — Labanda. Ten uczony teoretyk prawa państwowego rozróżnia ustanowienie treści prawa od jego sankcji i twierdzi, że pierwsza z tych czynności nie jest wcale działalnością wyłącznie państwową, gdyż i różne komisje mogą ją wykonywać; aktem państwowym jest dopiero sankcja. Parlament z rządem ustalają treść prawa, monarcha nadaje mu sankcję; a więc on sam, a nie razem z parlamentem, posiada władzę ustawodawczą. Oczywiście teorja ta jest błędna, nie liczy się z faktami i w spo-

sób paradoksalny podkreśla dominujące znaczenie panującego w państwach tego typu. W nauce niemieckiej posiadała przewagę aż do wojny światowej; podzielał ją także Jellinek.

Monarchja konstytucyjna bez rządów parlamentarnych zostawia rozległe pole do samowoli rządu, nie mówiąc już o panującym. Jakkolwiek bowiem ministrowie są odpowiedzialni za naruszenie prawa, ale pociągnięcie ich do odpowiedzialności przedstawia duże trudności formalne, a i przeprowadzenie dowodowe nie jest łatwe. Rząd może być zresztą tendencyjny w wykonywaniu władzy, a mimo to jawnych nadużyć nie popełniać; co więcej, jego polityka wewnętrzna, czy zewnętrzna może być zupełnie różna od tej, którąby pragnął widzieć parlament, a mimo to, skutkiem braku odpowiedzialności parlamentarnej ministrów, rząd taki pozostaje, dopóki się podoba panującemu.

Jedynym radykalnym środkiem przeciwko rządowi w państwach tego typu, który może, ale nie musi doprowadzić go do opuszczenia zajmowanego stanowiska, jest odmowa pieniędzy przez parlament, innemi słowy — odrzucenie projektu budżetu przedstawionego mu przez ten rząd. Wówczas panujący, nie chcąc jawnie naruszać prawa i wywoływać komplikacyj, oddala rząd, któremu odmówiono budżetu; ale może także, rozporządzając siłą rzeczywistą, rząd utrzymać i mimo wszystko ściągać podatki jużto w wysokości dawnej, jużto przewidzianej przez budżet, odrzucony przez parlament.

Cechy rządów nieparlamentarnych są następujące: 1) panujący nie jest skrępowany w doborze ministrów, 2) ministrowie nie są politycznie odpowiedzialni przed parlamentem, 3) nie muszą być politycznie solidarni, to znaczy przedstawiać jakiegoś jednolitego kierunku politycznego, mogą należeć do różnych zwalczających się stronnictw, albo nie należeć do żadnego.

Wszystkie ważne akty panującego wymagają i w tym typie państwa kontrasygnacji odpowiedniego ministra. Jednakże ta zasada w niektórych państwach uważana była za zasadę ogólną, dopuszczającą wyjątki np. w Prusach przedwojennych, wbrew art. 44 konstytucji, kontrasygnacja ministra nie była wymagana w następujących wypadkach: 1) kiedy akt wyrażał samą tylko opinję króla, a nie był zarządzeniem, 2) przy nada-

waniu tytułów szlacheckich i orderów; 3) przy wydawaniu przez króla aktów o charakterze najwyższego biskupa kościoła ewangelickiego; wreszcie 4) w rozkazach wojskowych o nominacjach wszelkiego rodzaju i zarządzeniach natury osobistej i służbowej, wydawanych przez króla jako wodza naczelnego. Od rozkazów wojskowych odróżniano zarządzenia, które dotyczyły spraw administracyjnych w ścisłem znaczeniu i wymagały kontrasygnacji ministra*).

Widzimy więc, że dziedzina, w której działać mógł król pruski bez zgody ministrów, była obszerną, a i sama kontrasygnacja właściwie króla nie krępowała, ponieważ mógł w każdej chwili oddalić ministra i dobrać sobie na jego miejsce innego.

Monarchje tego typu przeżyły się i zniknęły w Europie: nie wytrzymały próby czasu. Odpowiadały one tej fazie rozwoju narodów, kiedy absolutyzm już się okazał niezdolnym do rządzenia samowładnie, narody zapragnęły udziału w życiu politycznem, ale nie były jeszcze należycie zorganizowane społecznie; to znaczy: państwo, jako siła całkowicie zorganizowana, nie napotykała innej siły zorganizowanej, lecz luźne ugrupowania, które zresztą nie obejmowały nawet większej części obywateli. Ze zmianą tego stanu rzeczy upadek rządów konstytucyjnych i zaprowadzenie parlamentarnych było tylko kwestją czasu.

Przeciwko temu poglądowi możnaby wysunąć argument, że w Niemczech jeszcze przed wojną światową społeczeństwo było dobrze zorganizowane, a przecież nie przyszło do rządów parlamentarnych. Na to odpowiem: 1) istniała już wówczas silna tendencja do ich zaprowadzenia w najliczniejszych stronnictwach; 2) monarchowie niemieccy z cesarzem na czele zdołali tak umocnić swój aparat biurokratyczno - wojskowy, że walka z nim w imię parlamentaryzacji rządów była niesłychanie trudna; 3) wreszcie, na co już wyżej zwróciłem uwagę, powodzenie Niemiec na terenie międzynarodowym politycznym i ekonomicznym łagodziło niezadowolenie, wypływające z półabsolutnych rządów w tem państwie, które zresztą miało naogół dobrą administrację. Pierwsze jednak niepowodzenie na

*) Buzek: Projekt Konstytucji Państwa Polskiego, tom II str. 83.

terenie międzynarodowym spowodowało upadek starych rządów i zaprowadzenie parlamentarnych.

Monarchja konstytucyjna bez rządów parlamentarnych może wydawać dobre rezultaty wówczas, gdy ma utalentowanych monarchów, albo wybitnych mężów stanu, na których się panujący opierają i pozwalają swobodnie działać, pokrywając ich swym autorytetem. Przeciwnie, nieudolni i przytem zazdrośni władcy, którzy nie dopuszczają do rządów ludzi utalentowanych, chwiejni i fantastyczni — prowadzą państwo do upadku.

Rządy konstytucyjne nieparlamentarne, jakkolwiek łatwiejsze do sprawowania od parlamentarnych, gdyż nie potrzebują się liczyć z większością parlamentarną, są zależne od różnych innych wpływów, przedewszystkiem nieobliczalnych nastrojów panujących i członków ich rodzin, klik dworskich, a więc faworytów i faworytek czyto samego monarchy, czy też innych osób stojących na czele. Wpływy te są niekiedy równie trudne, albo trudniejsze do przezwyciężenia od nacisku stronnictw politycznych w parlamentach, z tą różnicą, że stronnictwa te bądź co bądź reprezentują pewne żywioły społeczne, wpływy dworskie zaś są dziełem małych grup, za któremi nikt czasem nie stoi, albo wprost jednostki.

Społeczeństwa bardziej rozwinięte, zdemokratyzowane i zorganizowane dążą zupełnie zrozumiale i słusznie do samodzielnego decydowania o swym losie za pośrednictwem parlamentów i rządów, będących ich emanacją. Trudno dziś przypuścić, aby tendencja ta, tak logicznie wypływająca ze wszystkich przemian, jakim uległy społeczeństwa współczesne, nagle pod wpływem tych czy innych chwilowych komplikacyj ulec miała radykalnej zmianie.

2.

Monarchja z systemem rządów parlamentarnych.

Monarchja z systemem rządów parlamentarnych jest ustrojem jednolitym: niema tam już dualizmu monarchji konstytucyjnej. Chociaż Anglja współczesna, Belgja i inne państwa formalnie przedstawiają monarchje, jednak faktycznie są rządzone przez ludzi wychodzących z większości izb

poselskich*), będących wyrazem tendencyj istniejących w narodach, które zamieszkują te państwa. Ich monarchowie reprezentują je nazewnątrz i wewnątrz; niekiedy mogą nawet okazywać faktyczny wpływ na politykę, ale w poszczególnych wypadkach wynika to nie z tytułu przynależnych im praw, lecz ich przymiotów osobistych.

W państwach z systemem rządów parlamentarnych rządzą faktycznie ministrowie pod kierunkiem premjera. Formalnie panujący swobodnie mianuje ministrami osoby, które uważa za odpowiednie; w rzeczywistości jednak musi powoływać na te stanowiska ludzi wychodzących z partji, która posiada większość w izbie poselskiej, albo z partyj, które tworzą ją razem.

Powoływanie rządu odbywa się w ten sposób, że monarcha zwraca się z propozycją jego utworzenia do przywódcv większości, który, godząc się na to, przygotowuje listę innych ministrów i przedstawia panującemu do zatwierdzenia. Przedstawiciel większości, do którego zwraca się monarcha, staje się prezesem ministrów, czyli premjerem. Jest on głową rządu i właściwie kieruje całą polityką państwa, monarcha zaś zatwierdza wszystko, co mu przedstawia. Jeżeliby który z tych panujących nie chciał powołać ministrów z pośród większości, ci, nie otrzymawszy votum zaufania w izbie poselskiej, podaliby się do dymisji; w ten sposób monarcha musiałby w końcu ustąpić i zwrócić się do przywódcy większości z propozycją sformowania rządu.

Zależność panującego od parlamentu może prowadzić do poważnych zatargów, porażek, nawet abdykacji. Oskar II, król połączonych unją Szwecji i Norwegji, nie chciał zatwierdzić projektów ustaw przyjętych przez parlament norweski (chodziło tu o rozluźnienie węzłów łączących oba państwa). Nie mogąc wytworzyć rządu, któryby się sprzeciwił parlamentowi, zgodził się na zerwanie unji.

Pewne zwyczaje w niektórych państwach nieco łagodzą tę zależność panujących od parlamentów i rządów, będących ich wyrazem. Np. w Anglji, jeżeli król nie chce zatwier-

---

*) Jakkolwiek mówi się zwykle o odpowiedzialności ministrów przed parlamentem, to jednak faktycznie ma się na myśli izbę posłów, a nie wyższą.

dzić rządowego projektu ustawy, oświadcza to premjerowi w chwili, kiedy ten go zawiadamia o swym zamiarze; wówczas zwykle premjer cofa swój projekt. Jest to pewnego rodzaju veto ukryte, zdarza się jednak bardzo rzadko i to w sprawach nie zasadniczych, lecz podrzędnych. Wycofanie projektu przez premjera w takich wypadkach nie jest jego obowiązkiem, lecz aktem dobrej woli.

Znaczenie króla w państwach z rządami parlamentarnemi może być różne. Jeżeli niema w parlamencie większości stałej, albo istnieje wiele zwalczających się partyj, panujący może w pewnym stopniu oddziaływać tak na stronnictwa, aby powstał rząd po jego myśli. Wiele zależy od osobistego autorytetu króla albo jego zdolności. Edward VII, król angielski, odgrywał poważną rolę w polityce zagranicznej Anglji i Europy, nietyle przez swój autorytet, ile raczej zręczność polityczną. Miał wpływ na ministrów, którzy korzystali z jego rad. Ustaliwszy z nimi politykę, sam później brał w niej czynny udział, wyzyskując stosunki osobiste z dworami innych monarchów oraz ludźmi, stojącymi na czele rządów w rozmaitych państwach. Ale to dzięki tej okoliczności, że działał w porozumieniu ze swymi ministrami w sprawach polityki zagranicznej; byłoby inaczej, gdyby chciał prowadzić różną od ich politykę.

Jak widać z powyższego, w monarchjach z rządem parlamentarnym panujący nie może posiadać prawa veta. W Anglji równolegle z wytwarzaniem się rządów parlamentarnych zanikało veto królewskie. Gdyby panujący zachował był to prawo przy tym systemie, mógłby był wybuchnąć łatwo konflikt nietylko między parlamentem a nim, lecz także między nim a rządem, wychodzącym z większości parlamentu. Byłby to więc konflikt w łonie władzy wykonawczej.

Do prerogatyw korony czyto w monarchjach konstytucyjnych, czy parlamentarnych należy prawo rozwiązywania parlamentu celem przeprowadzenia wyborów do nowego. W monarchjach konstytucyjnych bez rządów parlamentarnych monarcha może zawsze parlament rozwiązać, posiadając swobodę dobrania sobie ministra, który to zaakceptuje.

W monarchjach parlamentarnych panujący liczyć się musi z rządem, na którego wniosek rozwiązuje parlament. Wnio-

sek taki powstaje z rozmaitych przyczyn. Rząd może zamierzać przeprowadzenie pewnych planów, które uważa za potrzebne; wątpi, czy znajdzie dla nich większość w funkcjonującym parlamencie, a spodziewa się, że nowe wybory dadzą dla realizacji jego planów wyniki lepsze. Albo znowu rząd widzi, że jego działalność wywołuje w kraju niezadowolenie i fermenty; nie chcąc ich zwiększać, postanawia odwołać się do narodu zapomocą nowych wyborów. Za zgodą króla odbywają się nowe wybory. O ile wypadną pomyślnie dla rządu, ten zostaje, w odwrotnym przypadku podaje się do dymisji. Bywa i tak, że parlament wyraża w głosowaniu votum nieufności rządowi, wówczas rząd w przypuszczeniu, że większość opinji jest za nim, prosi króla o rozwiązanie parlamentu. Nowe wybory rozstrzygają o losie rządu.

W Anglji, gdzie rządy i same parlamenty są bardzo wrażliwe na wszelkie zmiany opinji publicznej, parlament bywa często rozwiązywany, aby dać możność wypowiedzenia się społeczeństwu.

Cechy rządu parlamentarnego są wprost przeciwne konstytucyjnemu, a więc: 1) wychodzi on z partyj, które tworzą większość w izbie poselskiej (w Anglji musi każdy minister koniecznie należeć do jednej z obu izb, we Francji i innych państwach tego typu nie jest to konieczne); 2) ministrowie są odpowiedzialni politycznie przed parlamentem, to znaczy, muszą odejść, gdy otrzymają votum nieufności (o ile potem parlament nie zostanie rozwiązany: wówczas nowy decyduje o ich odejściu czy pozostaniu), albo gdy izba odrzuci ważną ustawę przez nich wniesioną do parlamentu (wtedy także parlament może być rozwiązany); 3) ministrowie są politycznie solidarni, to znaczy, posiadają wspólny program i w razie otrzymania votum nieufności przez jednego odchodzą wszyscy; wyjątkowo, kiedy idzie o jakiś drobiazg, odejść może tylko ten minister, przeciwko któremu wypowiedziała się izba poselska. Jeżeli rząd wnosi jakiś projekt prawa i zgóry oświadcza, że nie łączy swego pozostawania u władzy z jego przyjęciem, odrzucenie tego projektu nie pociąga za sobą podania się rządu do dymisji.

Zarówno w monarchji konstytucyjnej, jak i parlamentarnej (z rządami parlamentarnemi) osoba panującego jest nietykalna: odpowiadają za niego ministrowie. Zasada ta dlatego

mogła wejść w życie, ponieważ wszystkie akty polityczne panującego winny być kontrasygnowane przez właściwego ministra, inaczej nie są ważne. W monarchjach konstytucyjnych od tej zasady, jak widzieliśmy, były robione wyjątki.

Znakomity znawca konstytucji angielskiej Dicey twierdzi, że gdyby król angielski, co oczywiście jest rzeczą nieprawdopodobną, roztrzaskał kulą głowę prezesowi ministrów, w Anglji żaden trybunał nie byłby kompetentny do rozpatrzenia tej sprawy*). Ta niekompetencja wynika stąd, że maksymą przyjętą w angielskiem prawie konstytucyjnem jest zasada: „król nie może robić źle". W tym fantastycznym przypadku niktby wogóle nie ponosił odpowiedzialności, więc i czyn jego nie pociągnąłby za sobą konsekwencyj sądowych.

Mechanizm monarchji z systemem rządów parlamentarnych jest, jak widzimy, skomplikowany i kunsztowny. Wymaga pewnej wprawy i zżycia się z nim od ludzi, którzy tam działają i kierują. W ustroju tym nie można się posługiwać wyłącznie metodami stosowanemi w monarchji absolutystycznej, ale i temi, które są w użyciu w monarchji konstytucyjnej.

Monarchja posiada obecnie zgoła odmienne znaczenie od dawnego. Oczywiście mam tu na myśli monarchję konstytucyjną i parlamentarną w przeciwstawieniu do typu stanowego i absolutystycznego.

Rola historyczna dawnych monarchij polegała na rozbudowie państwa, przetopieniu rozmaitych czynników etnicznych, które się na nią złożyły, w jedną całość, ugruntowaniu najwyższej władzy państwowej i przyzwyczajeniu społeczeństwa do służby państwu.

Prawie wszędzie monarchja rolę tę spełniła. W niektórych państwach już bardzo wcześnie obok władzy panującego i jej agentur działały w tym kierunku instytucje społeczno-państwowe, np. w Anglji parlament i sędziowie pokoju w hrabstwach, w których ręku skupiał się samorząd. W Polsce, skutkiem niedorozwoju siły państwa i wybujałości społeczeństwa, tej roli, którą gdzieindziej spełniła monarchja, nie odegrała ani ona sama, ani łącznie z sejmem oraz innemi instytucjami.

*) Wstęp do nauki o prawie konstytucyjnem str. XX

Społeczeństwo i państwo zaczęło się odradzać w końcu XVIII wieku, ale tempo tego procesu było zbyt powolne w stosunku do rozwijających się naokoło Rzeczypospolitej wypadków, i — nastąpił rozbiór drugi i trzeci.

Kiedy rola historyczna monarchji została dokonana, t. j. społeczeństwa po walkach i rewolucjach dopuszczono do udziału w sprawach publicznych, organizacja w rozmaitych dziedzinach życia publicznego była rozpoczęta, ujawniła się dążność do pozbawiania władzy panującego i jego sług na rzecz przedstawicieli społeczeństwa i jego mężów zaufania.

Monarchja wyrosła na tle pewnych stosunków polityczno-gospodarczych oraz socjalnych i wraz ze zmianą tych stosunków zaczęła tracić rację bytu. Niektóre dynastje upadły skutkiem własnych błędów i wynikających z tego śmiertelnych walk z narodem, a raczej jego olbrzymią większością np. Stuartowie w Anglji, Bourboni we Francji. Inne dynastje zgubiły wielkie klęski wojenne. To dotyczy dynastyj niemieckich Habsburgów, Hohenzollernów, Witelsbachów i Romanowowych.

Dynastje, które ocalały, musiały się przystosować do zmienionych okoliczności i dlatego może długo jeszcze potrwają. Okoliczność ta nie zmieni ogólnej tendencji do upadku tego ustroju. Zresztą w monarchjach z rządami parlamentarnemi panujący jest tylko dziedzicznym reprezentantem państwa nazewnątrz i wewnątrz, pierwszym obywatelem bez rzeczywistej władzy. Monarchje tego typu nie różnią się prawie od republiki, a osoba panującego nie stanowi żadnej przeszkody w rozwoju społeczeństwa i państwa.

Monarchja w państwach stojących na wysokim stopniu rozwoju, u narodów społecznie zorganizowanych nie przedstawia siły samodzielnej pod żadnym względem: nie może wytknąć nowego kierunku dalszego rozwoju społeczeństwa i państwa. Nie potrafi tego zrobić monarchja tam, gdzie istniała przedtem, a obecnie jest zniesiona. Instytucji tej nie można na poczekaniu zaimprowizować; tu i ówdzie powstają nastroje monarchiczne, ale są tylko objawem niezadowolenia z istniejącego stanu rzeczy, symptomem, ale nie znakiem nowego twórczego życia.

Objawem takich przemijających nastrojów są wszelkiego rodzaju dyktatury, które łączą w sobie ujemne cechy monarchij

i republik. Dyktatura osoby jest podobna do najgorszej formy monarchji elekcyjnej. Tak samo nie zapewnia ciągłości rządów, jest parodją prawdziwej monarchji; jej podobieństwo do republiki polega na tem, że nie jest monarchją i stara się udawać, iż opiera się na woli ludu, która jakoby niezgodna jest z tendencjami jego przedstawicieli.

Dyktatura jest właściwie próbą powrotu do monarchji absolutnej, próbą maskowaną, która nigdy się nie udaje na czas dłuższy. Dyktatura Napoleona III jeszcze przed Sedanem nawróciła ku parlamentaryzmowi, nie mogąc się utrzymać.

3.

Republika z systemem rządów konstytucyjnych (prezydenckich).

Republiki dzielą się, jak monarchje, na konstytucyjne bez rządów parlamentarnych i konstytucyjne z temi rządami. Typem republiki bez rządów parlamentarnych są Stany Zjednoczone Ameryki Północnej. Od nich ustrój ten przejęły inne republiki Ameryki Centralnej i Południowej oraz Meksyk. Wszystkie te państwa nie są jednolite, lecz stanowią federacje — państwa związkowe. Każda federacja posiada dla spraw wspólnych władze centralne ustawodawcze i wykonawcze, a nawet sądowe (w pewnym zakresie); części poszczególne — stany mają własne instytucje ustawodawcze, wykonawcze i sądowe

Ten typ ustroju republikańskiego z rządami konstytucyjnemi, ale nieparlamentarnemi, może istnieć, przynajmniej teoretycznie, również w państwach jednolitych. Rządy takie zowią się również prezydenckiemi. Cechy tego ustroju są: 1) sprawowanie rządów przez prezydenta wybieranego na czas określony, np. w Stanach Zjednoczonych A. P. na 4 lata; 2) wybór prezydenta przez naród bądź pośrednio, bądź bezpośrednio; 3) odpowiedzialność ministrów przed prezydentem, a nie przed parlamentem.

Rządy prezydenta w państwach tego typu są partyjnemi tak samo, jak parlamentarne, gdyż każdorazowo wybierany prezydent jest kandydatem jednej z partyj politycznych; nie

mogą być zmienione, gdyż wybór dokonany jest na lat cztery, podczas gdy rządy parlamentarne ulegają temu w każdej chwili.

Prezydent obdarzony jest ogromną władzą, ale ta rozciąga się na federację jako całość, a nie na poszczególne stany wchodzące w jej skład, i dotyczy tylko spraw ogólnych związku. W stanach naczelną władzę wykonawczą piastują gubernatorowie wybierani przez ludność i niezależni od prezydenta. Prezydent nie ma inicjatywy ustawodawczej, posiada natomiast prawo veta względnego. Odesłany przez niego projekt ustawy do ponownego rozpatrzenia musi uzyskać dwie trzecie głosów w każdej izbie. Senat wywiera duży wpływ na politykę zagraniczną i na mianowanie wyższych urzędników administracji federacyjnej, gdyż prezydent w tych sprawach uzyskuje jego aprobatę.

Cechą ustroju republikańskiego z rządami konstytucyjnemi jest względna trwałość rządu. Ma ona dobre i złe strony, gdyż wszystko zależy od jakości rządu. Ta okoliczność, że nawet zły rząd, o ile posiada zaufanie prezydenta, nie może być zmieniony, mówi na niekorzyść tego systemu. W zetknięciu z życiem uległ on pewnym przeobrażeniom. Np. ministrowie nie mogą tam być posłami i nie zjawiają się w parlamencie; praktyka złagodziła tę zasadę w ten sposób: izby wybierają komitety odpowiadające europejskim komisjom parlamentarnym; na posiedzeniach tych komitetów ministrowie ustalają z posłami sprawy gospodarcze, polityczne i t. p.

Niezależność rządu od parlamentu wydaje często skutki ujemne dla życia politycznego Stanów Zj. A. P., np. na administrację okazują przemożny wpływ potężne zrzeszenia przemysłowców, które ją przekupują. System ten znalazł w samych Stanach Zjednoczonych A. P. krytyków, do których należał i były prezydent Wilson, autor kilku prac z dziedziny prawa państwowego.

Braki systemu amerykańskiego nie stwarzają jednak takiej sytuacji, któraby uniemożliwiała normalny rozwój państwa. Dzieje się tak popierwsze dlatego, że ludność anglosaska, która go stworzyła, miała sposobność wyrobienia się politycznego jeszcze w Anglji; powtóre wśród pierwotnych osiedleńców było wielu przedstawicieli angielskich sekt religij-

nych, odznaczających się inteligencją i wysokim poziomem moralnym, którzy korzystnie oddziałali na ukształtowanie stosunków politycznych.

Zupełnie odmienny jest stan rzeczy w innych państwach amerykańskich o tym samym zasadniczo ustroju, co Stany Zjednoczone A. P. Wszędzie wrą bezustanne walki o władzę pomiędzy prezydentami a parlamentami i rozmaitemi odłamami społeczeństwa. Przeciwstawianie się prezydenta innym czynnikom prowadzi do czynów terorystycznych przeciwko niemu, zabójstw, rewolucyj i zamachów ze strony prezydentów na parlamenty. Niema roku, żeby się bez nich obeszło w tych państwach. Jeżeli więc w Stanach Zjednoczonych A. P. duże wyrobienie polityczne i powściągliwość łagodzi skutki tego systemu w niejakim stopniu, to w innych państwach daje on fatalne wyniki.

System rządów parlamentarnych ma tę dodatnią stronę, że umożliwia stronnictwom w sposób legalny zdobycie władzy przez pozyskanie większości w parlamencie; amerykański zaś je utrudnia. Ponieważ wszystko zależy tu od wyboru prezydenta, więc siły stronnictw idą w tym kierunku, aby stanowisko to za wszelką cenę opanować, tembardziej, że jest pewne na przeciąg lat czterech. Przy systemie parlamentarnym większość rozstrzyga o losach rządu, walka więc ma ujście legalne; przy amerykańskim legalnego wyjścia z walki pomiędzy prezydentem a parlamentem niema — rozstrzyga siła, do której się też ciągle tamte społeczeństwa uciekają.

Władza prezydenta jest w systemie amerykańskim dużo większa od władzy króla w monarchjach o rządach parlamentarnych, a więc króla angielskiego, belgijskiego i innych.

Wobec tych wszystkich faktów Europa dotychczas nie okazała skłonności, pomimo krytyki parlamentaryzmu, do wprowadzenia u siebie systemu amerykańskiego. Niemcy wprawdzie, zostawszy republiką, wprowadziły u siebie wybór prezydenta bezpośrednio przez naród, ale zarazem wbrew temu, co było przed wojną, — system rządów parlamentarnych.

4.

Republika z systemem rządów parlamentarnych.

Połączenie republikańskiej formy ustroju państwowego z systemem rządów parlamentarnych stanowi logiczny wynik

ewolucji politycznej w ciągu ostatnich lat 300, to znaczy od czasów poprzedzających wybuch pierwszej rewolucji angielskiej w wieku XVII aż do chwili obecnej.

Republika parlamentarna zwolna zaczyna się utwierdzać w świecie cywilizowanym jako przeważająca forma ustroju państwowego; zwłaszcza wynik wielkiej wojny światowej przesunął w Europie punkt ciężkości od monarchji konstytucyjnej bez rządów parlamentarnych do republiki z rządami parlamentarnemi.

Ta ostatnia forma ustroju niewiele różni się od monarchji z rządami parlamentarnemi. Małe różnice dotyczą stanowiska króla w monarchji i prezydenta w republice parlamentarnej. Ten jest zwykle wybierany przez połączone ciała ustawodawcze. Król nie posiada właściwie praw większych od prezydenta; może się cieszyć, ale nie musi, większą popularnością i powagą, o ile należy do starej i cenionej dynastji. Dla wielu ludzi sam wyraz król ma jakiś urok, budzi uczucia szacunku, czy posłuszeństwa; są to jednak niewątpliwie pozostałości dawne, które może w niektórych państwach jeszcze jakiś czas będą istnieć, ale zanikną w końcu jako przeżytki.

W państwach z systemem rządów parlamentarnych zarówno król, jak prezydent, musi spełniać to, czego wymaga od niego premjer oparty o większość parlamentarną; jeden i drugi ma wpływ o tyle silniejszy, o ile stronnictwa są liczniejsze, gorzej zorganizowane i mniej wewnątrz skonsolidowane.

Wypada poświęcić kilka słów nowemu systemowi republiki w Niemczech.

Prezydent jest wybierany na lat 7. Jego uprawnienia w dziedzinie ustawodawczej są następujące: ustawę uchwaloną przez parlament i radę państwa (reprezentującą poszczególne państwa, wchodzące w skład Rzeszy) może zaraz ogłosić albo poddać pod głosowanie ludności (referendum); w przypadku różnicy zdań w zakresie projektów ustawy pomiędzy obu temi ciałami reprezentacyjnemi wolno mu albo odrazu projekty te uznać za odrzucone, albo poddać pod głosowanie ludności; nawet wówczas, kiedy skutkiem różnicy zdań między temi ciałami jakiś projekt prawa przechodzi do parlamentu i tam uzyskuje 2/3 głosów, ma prawo uznać go za uchwalony i ogłosić albo od-

wołać się do głosowania ludności. Jest to więc rodzaj veta względnego, gdyż w jednej i tej samej sprawie może ono raz tylko mieć zastosowanie. Ostatecznie zaś decyduje ludność.

Ministrowie są odpowiedzialni przed parlamentem, a nie przed prezydentem.

Prezydent rzeczypospolitej w Niemczech rozporządza wszystkiemi siłami zbrojnemi państwa, posiada prawo wykonywania egzekucyj w stosunku do poszczególnych państw Rzeszy. W razie zamieszek może wydawać rozporządzenia wzmacniające kary za przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu, przewidziane przez kodeks karny, albo zaprowadzić nowe, utworzyć nadzwyczajne trybunały. Decyzja usprawiedliwiająca te zarządzenia należy do niego. Ta władza ograniczona jest przez obowiązek kontrasygnacji każdego aktu prezydenta przez odpowiedzialnego przed parlamentem ministra: inaczej jest nieważny. Politycznie prezydent nie jest odpowiedzialny przed parlamentem, ale jeżeli ujawniają się zasadnicze różnice zdań pomiędzy nim a tem ciałem utrudniające prace, wówczas parlament większością dwóch trzecich głosów może poddać pod głosowanie ludowe rozstrzygnięcie tego konfliktu; o ile ludność wypowie się przeciwko prezydentowi, ten musi ustąpić. Prezydent jest odpowiedzialny karnie za swoje czyny: w razie zwykłego przestępstwa w czasie swego urzędowania, może być sądzony nie inaczej jak za zgodą parlamentu. W wypadku naruszenia konstytucji będzie oddany pod sąd Wysokiego Trybunału na wniosek 100 posłów uchwałą dwóch trzecich głosów*).

Przeciwwagę władzy prezydenta stanowi referendum zarówno w sprawach ustawodawczych, jak i w razie konfliktów pomiędzy nim a parlamentem. Prezydent może być nawet zmuszony do ustąpienia ze swego stanowiska wskutek zatargu z parlamentem, o ile ludność wypowie się przeciwko niemu.

Z powyższego przedstawienia wynika, że w gruncie rzeczy władza prezydenta w Niemczech nie jest tak wielka, jakby się wydawać mogło na pierwszy rzut oka: silnej przeciwwagi parlamentowi wytworzyć nie może. Wprowadzenie zaś przez konstytucję do konfliktów między prezydentem a parlamentem re-

*) Tekst konstytucji niemieckiej w przekładzie polskim znaleźć można w książce p. t. Nowe konstytucje, pod redakcją prof. J. Makowskiego.

ferendum w państwie 60-ciomiljonowem jest środkiem bardzo ryzykownym. Masa obywateli nie może być zdolna do oceny dokładnej ustaw, a także zatargów pomiędzy prezydentem a parlamentem. Nadto referendum jest aparatem nadzwyczaj ciężkim.

Twórcy konstytucji niemieckiej chcieli opatrzyć prezydenta silną władzą, jak w systemie amerykańskim. Żeby jednak uniknąć jego stron ujemnych, przyjęli stamtąd tylko wybór prezydenta.

Zgóry przewidzieć można, że w praktyce ta „wielka władza" prezydenta znacznie się zmniejszy, i że rządy faktycznie sprawować będzie premjer, zwany w Niemczech kanclerzem, taka jest bowiem logika systemu parlamentarnego, który bądź co bądź istnieje w Niemczech.

Wkrótce po uchwaleniu konstytucji niemieckiej okazało się, że ma wady. Istotnie, kiedy upłynął termin pełnomocnictw prezydenta Eberta, i naród miał wybrać nowego, parlament, lękając się tego wyboru, przedłużył termin urzędowania pierwszego prezydenta. Prezydent Hindenburg zachowuje się dotychczas, z punktu widzenia konstytucyjnego, naogół poprawnie; czy jednak w przyszłości jaki prezydent z taką władzą, zwłaszcza w wojsku, nie zechce, o ile będzie wrogiem istniejącego stanu rzeczy, zrobić z niej użytku antykonstytucyjnego — przyszłość pokaże*).

Dla pełności obrazu stosunku władzy wykonawczej do ustawodawczej wypada mi omówić jeszcze system istniejący w Szwajcarji.

Rząd w Szwajcarji nie jest parlamentarny ani też prezydencki. Co trzy lata połączone izby parlamentu szwajcarskiego wybierają rząd złożony z 7 osób, które stoją na czele poszczególnych działów administracji federacyjnej; osoby te mogą być po trzech latach ponownie wybrane. Z pośród nich odbywa się obiór prezesa i wiceprezesa na jeden rok bez możności ponownego wyboru. Rząd szwajcarski nie ma premjera, prezes rządu przewodniczy bowiem tylko obradom Rady federal-

---

*) Gruntowne omówienia konstytucji niemieckiej znajdujemy w pracy francuskiej prof. Brunet p. t. „La constitution allemande du 11 aout 1919 r. Paryż 1921.

nej (tak się nazywa rząd w Szwajcarji). Ponieważ członkowie rządu wybierani są na trzy lata, więc w tym czasie piastowanie przez nich władzy nie zależy od większości parlamentarnej, jednakże faktycznie liczą się oni bardzo z parlamentem. Rząd szwajcarski nie jest jednolity i politycznie solidarny, co w konsekwencji swej osłabia jego pozycję w parlamencie. Członkowie rządu nierzadko nawet polemizują ze sobą w obu izbach, należą do różnych stronnictw politycznych i biorą udział w obradach parlamentu. Członkowie rządu w głosowaniu nie uczestniczą. Stosunki Szwajcarji z obcemi państwami załatwia rząd jako całość.

Cechami rządu szwajcarskiego są zatem: 1) kollegjalność, brak kierownika z urzędu (premjera), 2) nieodpowiedzialność rządu przed parlamentem, zarazem jednak zależność na skutek wyboru jego członków co trzy lata przez ten parlament; 3) funkcje głowy państwa, ponieważ niema prezydenta rzeczypospolitej szwajcarskiej, któryby stał poza rządem; 4) brak solidarności politycznej pomiędzy członkami rządu.

System ten daje w Szwajcarji wyniki dodatnie. Składa się na to cały szereg okoliczności: 1) historja federacji szwajcarskiej, 2) federacyjny typ państwa, 3) wreszcie położenie międzynarodowe Szwajcarji. Zwłaszcza ten wzgląd ostatni ma znaczenie decydujące.

Wyjątkowe położenie Szwajcarji pozwala na posiadanie rządu, w którym odpowiedzialność nie jest skoncentrowana, nie spotyka się bowiem z większemi trudnościami w stosunkach międzypaństwowych, właściwie nie prowadzi polityki zagranicznej w ścisłem znaczeniu tego wyrazu, ani wojny. Szwajcarskie stosunki wewnętrzne także nie wymagają silnej skoncentrowanej władzy. Jest ona państwem małem, podzielonem na jeszcze mniejsze państewka; istnieje tam silnie zakorzenione poczucie równości obywatelskiej, pomimo różnic socjalnych, będących wynikiem nierówności ekonomicznej, i prawie równy poziom kulturalny; różnice majątkowe nie są naogół tak znaczne, jak we Francji, Niemczech albo Stanach Zjednoczonych A. P.; przeważa żywioł chłopski i drobnomieszczański, które są sobie pokrewne.

Specyficzność warunków szwajcarskich, których wynikiem jest swoisty i wyjątkowy ustrój Szwajcarji, sprawia, że

szwajcarskie instytucje polityczne, a zwłaszcza organizacje władzy wykonawczej, nie mogą być naogół wzorem do naśladowania dla innych państw. Z tego względu nie włączyłem go do dwóch zasadniczych typów ustrojowych.

ROZDZIAŁ IV.

DWUIZBOWY I JEDNOIZBOWY SYSTEM W PARLAMENTACH. IZBY WYŻSZE.

Już w najniższych ustrojach społecznych, znanych nam z dokładnych opisów a nie hipotetycznych teoryj, widzimy dwa czynniki decydujące o losach społeczeństwa: ogólne zgromadzenie dorosłych członków społeczeństwa i radę starszych. W ustroju rodowo - plemiennym, który nie uległ jeszcze zróżniczkowaniu na odrębne warstwy społeczne o przeciwnych interesach, działają te dwa czynniki decydujące, a nie jeden, widocznie wskutek zrozumienia, że doświadczenie starszych przynosi plemieniu pożytek.

Kiedy państwo w rozwoju swym doszło do form stanowych, powstała reprezentacja stanowa najczęściej w postaci trzech izb, które reprezentowały szlachtę, duchowieństwo i mieszczaństwo, jak np. we Francji; bywały i cztery izby — jak w Aragonji, gdzie zasiadali delegaci magnatów, szlachty, duchowieństwa i mieszczaństwa; wyjątkowo w Szwecji reprezentowana była w nich szlachta, duchowieństwo, mieszczaństwo i chłopi. W Anglji z czterech pierwotnie izb stanowych wytworzyły się dwie, przyczem izba niższa odrazu posiadła charakter szerszy i stała się zawiązkiem reprezentacji ogólno - narodowej, zasiadali w niej bowiem przedstawiciele ziemiaństwa i miast.

Po upadku stanów powstał absolutyzm; ten koleją rzeczy ustąpił miejsca ustrojowi konstytucyjnemu, w którym początkowo zjawiała się jedna izba, jak we Francji w 1789 i 1791 r. oraz Hiszpanji w 1812 r., albo dwie jak w państwach niemieckich — zależnie od tego, czy konstytucja powstawała zdołu drogą rewolucji, czy zgóry przez oktrojowanie.

W dalszym biegu wypadków prawie wszędzie wyrobił się system dwuizbowy częściowo skutkiem naśladownictwa Anglji,

której konstytucję od czasów Montesquieu'go uważano za wzorową, częściowo zaś — faktycznego układu sił, który sprawiał, że klasy wyższe, należące do tych lub innych grup społecznych, zdobywały sobie przedstawicielstwo w parlamentach. Nie da się jednak zaprzeczyć pewnej roli przeświadczeniu o potrzebie drugiej izby, któraby reprezentowała czynnik doświadczenia i umiarkowania. Nawet obecnie po wojnie światowej mamy wszędzie prawie z małemi wyjątkami dwie izby w parlamentach, tylko organizacja ich i atrybucje są już odmienne od dawniejszych.

Niezaprzeczenie izby wyższe reprezentowały niegdyś przedewszystkiem interesy klas wyższych, faktycznie uprzywilejowanych i konserwatywnych, stanowiły hamulec postępu, zasklepiały się w ciasno pojętych interesach klasowych; to też prędzej czy później musiały upaść, albo jak w Anglji tracić faktyczny wpływ, nawet doczekać się jego ograniczenia przez prawo.

Izby wyższe dawnego typu ze względu na ich skład były: 1) przeważnie dziedziczne jak w Anglji, na Węgrzech, we Francji od 1815 — 1830, 2) dziedziczno - urzędnicze z udziałem innych osób, powołanych za zasługi, jak w Austrji, w niektórych państwach niemieckich, w Prusiech przedwojennych (z dodatkiem pewnej liczby członków wybranych ze szlachty), 3) dożywotnie, a więc z nominacji, jak we Francji za monarchji lipcowej od 1830 do 1848 r., we Włoszech.

Zrazu znaczenie, zakres działania i uprawnienia izb wyższych były naogół te same, co niższych, niekiedy nawet przeważające, stopniowo jednak traciły je wobec wzmacniania się czynników społecznych i demokratyzacji państwa.

Izby wyższe nowego typu tem się różnią od dawnych, że reprezentują nie warstwy wyższe i faktycznie uprzywilejowane, lecz żywioł bardziej kompetentny od tego, który zapełnia izby niższe. Przez kompetencję rozumie się w tym przypadku pewne doświadczenie życiowe wogóle, polityczne zaś w szczególności. Taką kompetencję osiąga się: 1) przez podniesienie cenzusu wieku dla osób posiadających czynne i bierne prawo wyborcze do izb wyższych, 2) przez wybory pośrednie, np. ciał samorządowych. We Francji senatorów wybierają kolegja wyborcze, w których skład wchodzą różne rady samorządowe, od gminy do

departamentu włącznie, oraz posłowie do izby deputowanych z tych okręgów. W Prusiech teraźniejszych izba wyższa składa się z osób wybranych przez sejmiki prowincjonalne. W ten sposób izby wyższe pochodzą tam pośrednio z wyborów powszechnych, gdyż i ciała samorządowe z nich wyszły.

W wyborach do izb wyższych nowego typu przywilej jest zatem usunięty: większy cenzus wieku dotyka wszystkie warstwy społeczne w jednakowym stopniu; wybory pośrednie z osób wchodzących w skład organów samorządu zabezpieczają interesy wszystkich. Wprawdzie we Francji żywioły rolnicze są ilościowo uprzywilejowane kosztem miejskich, ale to nie wynika z zasady, lecz z rozmysłu po wypadkach 1871 r.

Od faktów przechodzimy do oceny systemu dwuizbowego i kwestji jego uzasadnienia.

Przeciwnicy tego systemu czynią mu następujące zarzuty:

1) system dwuizbowy utrudnia pracę ustawodawczą, gdyż wymaga zgody obu izb;

2) opóźnia reformy społeczne, ponieważ izby wyższe zazwyczaj reprezentują żywioły bardziej konserwatywne;

3) rozdwaja wolę państwową, która powinna być jedna.

Ostatni argument został już przezemnie we Wstępie omówiony. Stwierdziłem tam, że wola państwa ujawnia się dopiero w decyzji, a nie przed jej powzięciem. Odmienne zdania dwóch izb mogą być analogją z motywami poprzedzającemi ostateczną decyzję pojedyńczego człowieka.

Ustawodawstwo jest rzeczą niesłychanie ważną. ale nie mniej ważną — ustawodawstwo właściwe; lepiej więc radzić nad projektami ustaw i uchwalać je w sposób bardziej złożony, a dobre, aniżeli sposobem prostszym — wadliwie. Dwie izby przedstawiają pod tym względem pewniejsze rękojmie.

Zarzut opóźniania reform przez izby wyższe jest całkowicie słuszny, ale tylko w stosunku do dawnych izb wyższych. Nowego typu nie mają za sobą jeszcze dostatecznego doświadczenia, gdyż za wyjątkiem Francji powstały niedawno.

Najważniejsze argumenty na korzyść systemu dwuizbowego są następujące:

1) jedno zgromadzenie, jak jeden człowiek, nie powinno rozporządzać pełnią władzy, gdyż nie ulega wówczas odpowiedzialności i wykazuje tendencję do despotyzmu;

2) dwie izby dają, przy innych warunkach równych, większą aniżeli jedna gwarancję kompetencji, a zatem gruntowniejszego przemyślenia i racjonalniejszego opracowania ustaw podczas gdy jedno ciało prawodawcze może, niekiedy nawet w przypadkowym swoim składzie, powziąć zgubne decyzje, niektóre rzeczy przeoczyć, unieść się afektem.

Zwolennicy izb starego typu dodają jeszcze jedną rację: izba wyższa powinna hamować radykalne zapędy izby niższej.

Tylko dwa pierwsze argumenty zdają się mieć poważne znaczenie, hamowanie bowiem tendencyj izb niższych nie zawsze jest pożyteczne, a często nawet szkodliwe i prowadzi do poważnych komplikacyj w państwie.

Przy innych warunkach równych, ludzie starsi, doświadczeni dają większą gwarancję kompetencji, aniżeli zupełnie młodzi, niewyrobieni. Pewien więc niewysoki cenzus wieku przy wyborach do izb wyższych jest zgoła uzasadniony, np. 30 lat dla wyborców, 35 dla wybranych.

Wybory pośrednie przez członków rad samorządowych zapewniają też wyniki dodatnie, jednakże pod następującemi warunkami: 1) samorząd istnieje w państwie dawniej aniżeli parlament, gdyż wówczas członkowie rad samorządowych posiedli już pewne doświadczenie (w początkach jakiejś państwowości, np. w Polsce współczesnej wybory takie do Senatu nie byłyby pożądane, natomiast za lat 10 albo 15 dadzą wyniki korzystne); 2) skład samorządów nie jest jednorodny, to znaczy, jeżeli w nich jedna jakaś warstwa nie stanowi przytłaczającej większości. W Polsce dzisiejszej system ten sprowadziłby jako skutek ujemny olbrzymią większość włościańską w naszym Senacie.

Kompetencje obu izb nie powinny być całkowicie równe, gdyż toby istotnie utrudniło funkcjonowanie całego aparatu państwowego. Skoro jednak uznaje się potrzebę istnienia izb wyższych, trzeba im dać odpowiednie uprawnienia, a więc przyznać prawo inicjatywy prawodawczej i veta względnego w formie odrzucenia raz tylko uchwał izby niższej w tem samem brzmieniu. Natomiast należałoby zachować dla izby niższej odpowiedzialność polityczną rządu oraz prawo obalenia veta senackiego w tej samej sesji sejmowej, ale tylko zapomocą wysokiej kwalifikowanej większości, np. 2/3 głosów, w braku zaś

takiej większości z odroczeniem na rok ponownego postawienia tego wniosku w tem samem brzmieniu.

W literaturze politycznej wysuwano często myśl, zwłaszcza w ostatnich czasach, aby izby wyższe, w przeciwstawieniu do izb niższych, będących przedstawicielstwem okręgów, uczynić t. zw. reprezentacją interesów, to jest wszelkiego rodzaju związków gospodarczych. W ten sposób znalazłoby się w izbach wielu fachowców w dziedzinie gospodarczej, których często brak w ciałach ustawodawczych. Nadto taki odrębny skład osobowy izby wyższej dawałby duże rękojmie wszechstronniejszego oświetlenia spraw, aniżeli dziś, kiedy skład obu izb jest nieomal jednakowy.

Tak zwana reprezentacja interesów jest technicznie niezmiernie trudna do zrealizowania, gdyż musi tu być stosowany punkt widzenia nietylko jakościowy, ale i ilościowy, ponieważ w izbach rozstrzyga głosowanie.

Gdyby chodziło wyłącznie o udział rolników, przemysłowców i kupców w ciałach ustawodawczych, zagadnienie reprezentacji interesów wcaleby nie istniało, gdyż w każdym prawie parlamencie dziś już zasiadają mniej albo więcej liczni przedstawiciele tych zawodów.

Celem systemu reprezentacji interesów jest zapewnienie tym przedstawicielom wpływu odpowiadającego ich znaczeniu w społeczeństwie, co znajduje swój wyraz w liczbie reprezentantów każdej z różnych dziedzin życia gospodarczego. W tem właśnie tkwią największe trudności. Reprezentacja interesów jest czemś o wiele obszerniejszem od reprezentacji rolnictwa, przemysłu, handlu i rzemiosł. Obejmować musi rozmaite działy wytwórczości, handlu i bankowości. Stworzenie zaś takiego przedstawicielstwa jest praktycznie prawie niemożliwe. Co bowiem nazwać zawodem, gdzie się kończy jeden, a zaczyna drugi, jaką dziedzinę pracy uważać za gałąź jakiegoś zawodu, a co za zawód główny, ilu reprezentantów dać każdemu zawodowi? Gdyby wszystkie zawody miały być reprezentowane chociażby w 2 albo 3-ch osobach, liczba członków izb wyższych byłaby nadmierna; jeżeli dać przedstawicielstwo tylko części zawodów, to które pominąć, a które uwzględnić? Jeżeliby reprezentacja poszczególnych zawodów miała zależeć od liczby osób objętych przez nie, niektóre zawody byłyby bardzo licznie reprezento-

wane, inne znowu mniej. Wreszcie należałoby pracownikom i pracodawcom dać reprezentację, co znowu wymagałoby pewnych zasad ilościowego ustosunkowania tych grup. Wszystkie te możliwości stałyby się przedmiotem nieskończonych nieporozumień, gdyż ilościowe ustosunkowanie tej reprezentacji ma decydujące znaczenie.

Poza temi czysto technicznemi trudnościami inna jeszcze racja przemawia przeciw reprezentacji interesów. Czy najlepsi fachowcy posiadają warunki do decydowania w najróżnorodniejszych ogólnych sprawach polityczno - społecznych i gospodarczo - kulturalnych? Można wątpić. Wszystkie te sprawy wzajemnie się zazębiają, wymagają więc szerszego poglądu, a nie ciasnego jednostronnego punktu widzenia. Można wzywać rzeczoznawców fachowych na posiedzenia komisyj parlamentarnych; można poddawać ich analizie memorjały rozmaitych ugrupowań gospodarczych, ale obdarzać głosem decydującym w jednej albo dwóch izbach delegatów ugrupowań zawodowych — to już jest czemś zgoła różnem.

Z powyższego wynika, że tak zwany system reprezentacji interesów byłby niesłychanie trudny do przeprowadzenia i niekorzystny. Jest rzeczą charakterystyczną, że, pomimo iż mówi się i pisze o reprezentacji interesów od lat 30, nigdzie dotychczas system ten nie wcielił się w życie.

Zupełnie odrębne stanowisko zajmują izby wyższe w państwach federacyjnych. W przeciwstawieniu do niższych, reprezentujących ogół obywateli, są one przedstawicielstwem poszczególnych części federacyj, a więc państw je tworzących. Każda z tych części posiada własne urządzenia państwowe, stanowi pewną indywidualność, jest czynnikiem politycznym samodzielnym, który powinien mieć swoje przedstawicielstwo.

Do izb niższych w państwach tego typu wybory odbywają się w okręgach, a ilość posłów zależy od liczby mieszkańców. Z tego wynika, że części federacji ludniejsze mają więcej przedstawicieli od mniej ludnych. Aby wyrównać przewagę pierwszych nad drugiemi, każda z tych części ma jednakową ilość przedstawicieli w izbach wyższych. W ten sposób otrzymuje się pewną równowagę wpływów w federacji. Taki ustrój istnieje w Stanach Zjednoczonych A. P., w Szwajcarji i innych państwach tego typu.

Osobliwością jest izba wyższa w Norwegji. Posłowie, którzy wyszli z ogólnych wyborów, powołują z pośród siebie jedną czwartą, która stanowi izbę wyższą, pozostali niższą.

Powrót do dawnych typów izb wyższych czyto z nominacji, czy dziedzicznych, nie znajduje żadnego uzasadnienia. To samo dotyczy wirylistów, t. j. zasiadających z urzędu. Taki skład izby wyższej jest jednostronny i daje niezasłużoną przewagę czynnikom, których walory mogą być bardzo wątpliwe. Wśród osób, zajmujących pewne wysokie stanowiska w społeczeństwie i państwie, są napewno tacy, co zasługiwaliby ze względu na wartość osobistą na zasiadanie w izbie wyższej; ale konstytucja nie może zgóry przesądzić, że właśnie osoby na tych a nie na innych stanowiskach nadają się do izby wyższej*).

---

*) O izbach wyższych mamy następujące polskie prace:
Rembowski: Izby Wyższe. Pisma tom I str. 1 — 68.
Niedziałkowski: Izby wyższe.
Cieszkowski: De la pairie et de l'aristocratie moderne.

ROZDZIAŁ V.

IZBY NIŻSZE.

1.

Charakter przedstawicielstwa.

Zanim przystąpimy do oceny wartości rozmaitych systemów wyborczych do izb niższych, trzeba sobie odpowiedzieć na pytanie: czego oczekujemy od przedstawicielstwa w państwie.

Jedni chcieliby w izbach skupić, co jest najlepszego w społeczeństwie, zgromadzić t. zw. elitę, (wyraz ten stał się bardzo modny w ostatnich czasach, zwłaszcza u wszelkiego rodzaju krytyków parlamentaryzmu), ponieważ ciała te decydują o losach narodów, które je wyłoniły. Drudzy radziby widzieć w przedstawicielstwie możliwie dokładne odbicie jakościowe i ilościowe istniejących w państwie opinij, co pozwala zdać sobie sprawę z istniejącego stanu rzeczy i na tej podstawie budować. Wreszcie jeszcze inni pragną mieć przedstawicielstwo jaknajbardziej ustępliwe wobec władzy wykonawczej, dlatego że ostatecznie rząd, a nie liczne zgromadzenie, prowadzi całą politykę państwa. Oczywiście te trzy punkty widzenia rzadko tylko występują w czystej formie; najczęściej łączą się ze sobą ze znaczną przewagą jednego.

Stworzenie idealnego przedstawicielstwa, w którem skupialiby się ludzie doborowi, jest niepodobieństwem. Przedewszystkiem należałoby sprecyzować pojęcie elity, którego rozumienie może być rozmaite, np. jako zbiór ludzi najwybitniejszych w dziedzinie polityki, gospodarstwa społecznego, a więc mężów stanu, znakomitych przemysłowców, rolników, kupców, doświadczonych przywódców związków zawodowych, robotniczych i włościańskich, także prawników, ekonomistów, teore-

tyków, przyrodników, uczonych, artystów, filantropów. Niema takiego systemu wyborczego, któryby mógł powołać tego rodzaju izbę, gdyż, gdyby nawet zerwać z dzisiejszym systemem terytorjalnych okręgów wyborczych, a zamiast niego za podstawę wyborów wziąć rozmaite zrzeszenia, w których ta elita jest rozproszona, to i wówczas jeszcze nie byłoby żadnej pewności, że właśnie ci najlepsi będą wybrani. Czyż rzadko zdarzają się wypadki, że w rozmaitych ugrupowaniach na plan pierwszy wysuwają się nie najmędrsi i najzasłużeńsi, ale najzręczniejsi, umiejący sobie zjednać poparcie? O rządach elity można marzyć, ale nikt dotychczas nie wskazał, w jaki sposób ją wydobyć z głębin społecznych i zapewnić jej większość mandatów poselskich.

To są jakby techniczne trudności stworzenia elity parlamentarnej albo rządzącej. Ale zagadnienie to posiada może jeszcze ważniejszą stronę psychiczną. Przypuśćmy, że ktoś wynalazł taki system wyborczy, który elitę ze społeczeństwa wydobywa i zapewnia jej mandaty. Czyż, posiadłszy przewagę w izbie, dawałaby najpewniejsze rękojmie właściwego ustawodawstwa państwowego, bacznej kontroli rządu albo przy systemie parlamentarnym—mądry i sprężysty rząd? Odpowiedź na to pytanie wcale łatwa nie jest.

Teoretycznie należałoby przypuszczać, że wynik pracy w izbach ludzi doborowych z pośród rozmaitych zawodów będzie jeżeli już nie świetny, to przynajmniej dodatni.

Każdy z tych ludzi wybitnych, wzięty oddzielnie, może posiadać wielkie zdolności, olbrzymią wiedzę w swej dziedzinie i stanowić indywidualność imponującą, ale razem nie będą się nadawali do współpracy, gdyż indywidualność każdego utrudniać będzie kompromisy, bez których praca parlamentarna nie może być skuteczna. Nadto taka elita jest zbyt oderwana od społeczeństwa, nie zna dokładnie jego potrzeb, wad i zalet, jego psychologji, ocenia stosunki swoją miarą, a więc nie posiada warunków do spełniania czynności ustawodawczych i rządowych.

Może ktoś zarzucić, że rzecz jest wzięta zanadto skrajnie, nie wszyscy bowiem posłowie muszą być znakomitościami. Istotnie, uczyniłem tak rozmyślnie, żeby uwypuklić zagadnienie ludzi doborowych w izbach prawodawczych, mimo to wywody ostateczne są słuszne: jeżeli praca parlamentarna ze

świetną elitą byłaby prawdopodobnie niemożliwa, to ze zgromadzeniem mniej wyjątkowem — bardzo utrudniona.

Zastanowimy się teraz nad poglądem, że najwłaściwsze przedstawicielstwo jest takie, z którem rząd najłatwiej może pracować. Tu trzeba rozróżnić dwie rzeczy: techniczną łatwość wspólnej pracy, wynikającą z ustępliwości izby, zaufania i t. p. od bliższych i dalszych skutków tego współdziałania. Istotnie może się zdarzyć, że rząd w jakiemś państwie pracuje w pełnem porozumieniu z parlamentem, zwłaszcza z izbą niższą, która w czasach obecnych jest wszędzie czynnikiem ważniejszym od wyższej, skutkiem czego niema zatargów konstytucyjnych, fermentów i t. p. Z tego jeszcze nie wynika, żeby rezultaty tej zgodnej i łatwej współpracy miały być korzystne dla państwa: pożyteczniejszą mogłaby się okazać mniejsza ustępliwość parlamentu, choćby to rządowi nastręczało jakieś trudności. Nie można oceniać wartości takiego albo innego składu izby z punktu widzenia łatwości współpracy z rządem, dlatego że ta współpraca przy innych warunkach równych, jest czynnikiem wysoce skutecznym.

Zasada, że przedstawicielstwo powinno być dokładnem odzwierciedleniem opinji w państwie wydaje się słusznem z przyczyn następujących:

1) do rządów i prowadzenia polityki potrzebna jest dokładna znajomość siły różnych prądów społeczno - politycznych w państwie nietylko jakościowa, ale i ilościowa;

2) korzystniej jest, kiedy prądy działające w narodzie, grupach narodowych, albo innych socjalnych się ujawniają, aniżeli skrycie nurtują, podkopując państwo;

3) przedstawicielstwo, w którem znajduje dokładne odbicie ustosunkowanie rozmaitych kierunków w państwie, korzysta z większej powagi, jako wyraz całości, i bardziej osłabia tarcia polityczne, aniżeli to, które tem odbiciem nie jest; inaczej, kierunki nie mające swej reprezentacji mogą dowodzić, że ciało ustawodawcze jest wytworem sztucznym, masom zaś łatwiej wmówić możność jego obalenia na drodze nielegalnej.

Przewiduje się tutaj zarzut, że nawet reprezentowane kierunki antypaństwowe muszą stanowić dla państwa niebezpieczeństwo. Istotnie, ale wówczas właśnie społeczeństwo i państwo ocenią je i rychlej zdecydują się na stanowczą walkę

z niemi w tej czy innej formie, oczywiście w granicach ustaw. W braku takiej reprezentacji żywioły antypaństwowe będą występowały tylko na ulicy; władze mogą objawy te lekceważyć, co sprzyjać będzie z konieczności ich rozrostowi. Rozumie się samo przez się, że czynniki antypaństwowe, jawnie naruszające prawo, powinny być pociągane do odpowiedzialności. Więc ta antypaństwowość nie przekroczy pewnych granic.

Przyjęcie zasady, że ciała ustawodawcze, zwłaszcza izby niższe, winny być dokładnym wyrazem opinij w państwie, ułatwi nam ocenę różnych systemów wyborczych.

Tu nasuwa się jeszcze jedno zagadnienie wymagające omówienia: dlaczego nie poprzestać na stwierdzeniu istnienia jakościowego rozmaitych opinij, a przywiązywać wagę do zasady większości? Czyżby nie wystarczało, że wszystkie opinje są reprezentowane, bez tego jednak, iżby koniecznie większość w izbie odpowiadała większości w społeczeństwie?

2.

Zasada większości.

Jest rzeczą charakterystyczną, że zasada decydowania większością głosów, pomimo że na jej stosowaniu opiera się obecnie w państwach konstytucyjnych życie publiczne, nie doczekała się dotychczas sumiennych i wyczerpujących badań monograficznych; nawet zasada reprezentacji mniejszości i jej uprawnień znalazła więcej badaczów aniżeli tamta. Może dlatego, że zasada większości jest naogół uznana i weszła w życie.

Jakie są podstawy teoretyczne i praktyczne powszechnego dziś stosowania tej zasady w życiu publicznem? Praktyka zazwyczaj poprzedza teorję, zwłaszcza w tych fazach rozwoju społecznego, kiedy nauka jest tylko udziałem małej garstki ludzi oderwanych od ogółu, nie cieszy się jeszcze autorytetem. Ona to doprowadziła do stosowania zasady większości: jednomyślność, która w społeczeństwach na niskim stopniu rozwoju, jednolitych w swym składzie, odgrywała wielką rolę i znalazła następnie przynajmniej częściowo zastosowanie w pierwszych stadjach rozmaitych reprezentacyj stanowych, stała się później hamulcem rozwoju i musiała ustąpić zasadzie większości. Niestety, brak nam dokładnych danych historycznych, któreby

odtworzyły obraz walk tych dwóch zasad. Nie ulega wątpliwości, że rolę pierwszorzędną w tym procesie odgrywać musiały siła i refleksja.

Teoretyczne uzasadnienie decydowania większością absolutną głosów, to znaczy większością połowy + 1, jest negatywne i pozytywne.

Negatywne polega na tem, że niema żadnej innej zasady, któraby mogła być nietylko praktyczniejsza, ale i słuszniejsza. Jednomyślność okazała się szkodliwą, tak samo zasada decydowania za społeczeństwo przez ludzi uprzywilejowanych. Także system pluralny zawiódł, gdyż niema takiego kryterjum, któreby mogło, wychodząc z punktu widzenia istniejących różnic pomiędzy ludźmi, wartość ich zdania określać ilościowo, jako dwa, trzy albo półtora raza więcej warte od zdania drugiego, trzeciego, czwartego. O ile więc chodziło o zbiorowe postanowienie, decydowanie absolutną większością głosów, nasunąć się musiało samo przez się.

Większość absolutna jest pojęciem określonem i szerokiem, gdyż wyraża większość wogóle; każda zaś inna: $^{2}/_{3}$, $^{3}/_{5}$, $^{3}/_{4}$ jest jakby specjalną. Jeżeliby się odrzuciło zasadę większości absolutnej przy decyzjach, nasunęłaby się zaraz wątpliwość, którą z tych innych większości uznać za wystarczającą bez możności uzasadnienia, dlaczego zamiast $^{3}/_{4}$ przyjąć $^{2}/_{3}$ albo odwrotnie Wprawdzie konstytucje poszczególnych państw określają nieraz tak zwaną większość kwalifikowaną, trudniejszą do uzyskania od zwykłej, która wynosi $^{2}/_{3}$, $^{3}/_{5}$, albo $^{3}/_{4}$ (u nas nawet $^{11}/_{20}$ głosów, jeżeli projekt zmieniony przez senat wraca do sejmu celem zdecydowania, czy ma być przyjęty, czy odrzucony). Ale ta większość kwalifikowana jest wyjątkiem i służy do tego, aby: 1) uniknąć przypadkowego głosowania, któreby skutkiem nieobecności wielu posłów, nie odpowiadało większości normalnej, wynoszącej połowę + 1 głosów; 2) utrudnić zmiany w konstytucji nieobmyślane, wymagające większego czasu do oceny. Jest rzeczą obojętną w tym przypadku, czy ta większość będzie wynosiła $^{2}/_{3}$, $^{3}/_{5}$, czy $^{3}/_{4}$: chodzi o większe albo mniejsze utrudnienie w przeprowadzeniu ustawy.

Przechodzimy do pozytywnego uzasadnienia sposobu decydowania większością absolutną.

Słusznie twierdzi Kelsen: jeżeli nie wszyscy mają się na coś zgodzić, to lepiej, ażeby mniejszość uczuwała pewne ograniczenie swej woli, aniżeli większość.

Do powyższego należy dodać inne racje.

Większość wyraża pewien poziom przeważający w społeczeństwie, daje rękojmie, że ustawy przez nią przyjęte będą lepiej przystosowane do średniego poziomu obywateli, choć ta większość stać może oczywiście i stoi nawet często umysłowo i moralnie niżej od mniejszości. Jest jednak rzeczą pożądaną, żeby ustawodawstwo nieco wyprzedzało poziom większości, ale nie zanadto, gdyż stanie się wówczas martwą literą, napotka poważne trudności, albo wreszcie doprowadzi tylko do konfliktów trudnych do zażegnania.

Posłowie reprezentujący średnią większość społeczeństwa zwykle ją wyprzedzają umysłowo i moralnie, przez to gruntowniej poznają sprawy, a więc lepiej rozumieją pewne konieczności państwowe i skłonniejsi są od tej większości do kompromisów. Z tego oczywiście nie wynika, żeby w życiu państwowem nie było okoliczności wyjątkowych, w których trzeba działać radykalnie i szybko.

Kelsen robi trafną uwagę, że decydowanie przez większość absolutną, a nie kwalifikowaną, daje ludziom pewniejszą gwarancję swobody zmian w istniejącym stanie rzeczy.

Działanie większości w ciałach ustawodawczych jest tem łatwiejsze, im społeczeństwo i one, będące jego wyrazem, są bardziej jednolite. To umożliwia kompromisy, na których działalność w izbach przedewszystkiem polega. A że kompromis, który mniejszość przeobraża w większość, łatwiej się osiąga przy prostej większości aniżeli kwalifikowanej, przybywa jeszcze jeden argument na korzyść decydowania większością absolutną.

Mamy zatem dwie wskazówki do oceny rozmaitych systemów wyborczych:

1) większość w przedstawicielstwie ma odpowiadać większości w społeczeństwie;

2) opinje w niem istniejące mają być dokładnie jakościowo i ilościowo wyrażone.

---

*) Allgemeine Staatslehre str. 322 — 325.

3.

Cenzus wyborczy i powszechne głosowanie.

Podstawą klasyfikacji systemów wyborczych może być terytorjum w postaci okręgów albo zawód (korporacja).

Wybory terytorjalne są cenzusowe i powszechne. Każdy z tych rodzajów ma jeszcze odmiany. Więc cenzusy mogą być oparte bądź na majątku i wogóle warunkach materjalnych, bądź na kwalifikacjach umysłowych albo stanie rodzinnym. Wybory powszechne dzielą się na: równe, nierówne i proporcjonalne. Bywają oprócz tego systemy mieszane, np. prawo wyborcze dają warunki materjalne i kwalifikacje umysłowe; proporcjonalność może być połączona z systemem cenzusowym, nierówność głosów przy ich powszechności — z proporcjonalnością. Nierówność przy powszechności jest jakby zamaskowanym systemem cenzusowym.

Zasada cenzusu wyborczego wychodzi z tego założenia, że przedstawicielstwo powinno być możliwie doborowe, a więc nie można dawać prawa wyborczego wszystkim obywatelom pełnoletnim, tylko niektórym.

Zwolennicy cenzusu majątkowego przytaczają na jego korzyść dwa argumenty: 1) obywatele, którzy posiadają własność ruchomą albo nieruchomą, przyczyniają się do wydatków państwowych przez opłacanie podatków bezpośrednich, zatem udział ich w bycie państwa jest czynny, podczas gdy ten stosunek nieopłacających jest raczej bierny; 2) posiadanie majątku, nawet opłacanie samodzielnego mieszkania połączone jest z pewnem minimum kultury, a więc służy dowodem nieco wyższego poziomu umysłowego, stąd i uzdolnienia, od obywateli, którzy tych dóbr nie posiadają.

Zwolennicy cenzusu oświatowego mniemają, że umiejętność czytania i pisania, a tembardziej ukończenie szkoły powszechnej, stanowi pewne minimalne gwarancje posiadania uzdolnień do udziału w życiu politycznem.

Inni przyznają tylko ludziom żonatym, albo głowom rodzin prawo głosowania; wreszcie są przeciwnicy kobiet w życiu politycznem i udział w wyborach przyznają tylko mężczyznom.

1. Cenzus majątkowy jest najmniej uzasadniony. Państwo nie jest towarzystwem akcyjnem, aby od każdego obywatela wymagać majątku. Wszyscy obywatele przyczyniają się do utrzymania państwa, gdyż płacą podatki pośrednie, spożywając rzeczy obłożone specjalnemi opłatami. Nie jest prawdą, żeby ten, co ma jakiś majątek, płaci podatek, posiada samodzielne mieszkanie, z natury rzeczy wyżej stał umysłowo od obywatela, który tym warunkom nie odpowiada. Człowiek bardzo inteligentny może odnajmować mieszkanie. Nie można przecież twierdzić, że każdy włościanin — właściciel jest mądrzejszy od robotnika, woźnego albo jeszcze innego. Jakiś robotnik, który nie ukończył żadnej szkoły, ale kierował związkiem zawodowym przez kilka lat, albo kooperatywą, brał udział w życiu politycznem — może być lepiej przygotowany społecznie i politycznie od właściciela sklepu, albo małego kawałka ziemi, który nie posiadał zainteresowań społecznych i zajmował się tylko swemi interesami. Raczej więc ten pierwszy powinien mieć prawo głosowania.

Cenzus oświatowy pozornie wydawać się może usprawiedliwiony i daje w każdym razie gwarancję pewnego przygotowania obywateli do życia politycznego. Bliższe wejrzenie w tę sprawę wykaże, że tak nie jest. Ten stopień wiedzy i umiejętności, nazywany cenzusem umysłowym, mogącym uprawniać do wyborów, daje wogóle bardzo mało, w zakresie zaś spraw polityczno - społecznych jeszcze mniej. Nawet średnie wykształcenie tutaj nie wystarcza. Następnie samo wykształcenie nie powinno decydować o uprawnieniu do udziału w życiu publicznem przez wybory z pominięciem innych. Można być bardzo wykształconym, ale uzdolnień i wiedzy używać tylko na korzyść własną bez względu na interes ogółu. Zresztą bywają ludzie bardzo uzdolnieni w swym zawodzie, a słabo orjentujący się w polityce. Widzimy więc, że z jednej strony proponowane cenzusy umysłowe są niedostateczne; z drugiej zaś, że same uzdolnienia intelektualne nie wystarczają. Wniosek stąd jasny:
2 cenzus umysłowy powinien być odrzucony.

Może zachować ten cenzus bodaj dla umiejących czytać i pisać? I to będzie niewłaściwie. Jeżeli jest wielu analfabetów, pozbawianie ich prawa głosowania czyniłoby przedstawicielstwo niedokładnem odbiciem układu sił i ustosunkowania opinij

kierunków w państwie; przy niewielkiej liczbie analfabetów nie warto byłoby naruszać zasady wyborów powszechnych.

System pluralny, stosowany przy wyborach powszechnych i nierównych, oznacza dopuszczenie wszystkich do wyborów, ale z obdzieleniem wyborców nierówną liczbą głosów: jedni rozporządzają tylko jednym, inni dwoma, trzema, czy czterema głosami. Np. ludzie zamożni mają dwa głosy, posiadający oprócz tego cenzus umysłowy — trzy głosy, cztery przypadłyby ludziom bardzo majętnym i z wysokiemi kwalifikacjami umysłowemi.

Czy system taki byłby sprawiedliwy i celowy? Nie, dla dwóch przyczyn:

1) niepodobieństwem jest matematycznie ująć wartość ludzi jako tych, co mogą wybierać posłów;

2) nie należy dawać ludziom, posiadającym przewagę w życiu czyto dzięki majątkowi, czy wiedzy i uzdolnieniom, jeszcze większej w postaci pomnożonych głosów przy wyborach.

Ponieważ brak pewnego miernika do określenia, kto jest, a kto nie jest uzdolniony do udziału w życiu politycznem przez wybory, nie można także określić wartości moralnej, gdyż żadne dane objektywne nie mogą nam dostarczyć odpowiednich wskazówek; wyrobienie polityczne zdobywa się przez praktykę, a więc przez udział w życiu politycznem; niedopuszczanie do wyborów znacznej ilości obywateli daje niedokładne przedstawicielstwo, w którem pragnienia, potrzeby wszystkich grup społecznych nie są należycie uwzględnione: pozostaje tylko powszechne i równe prawo głosowania dla wszystkich obywateli pełnoletnich.

Dotyczyć to powinno oczywiście i kobiet, które pracują na rozmaitych polach, posiadają dość inteligencji oraz poczucia społecznego do uczestniczenia w życiu politycznem, i których zdanie, w pewnych zwłaszcza dziedzinach, jak wychowanie i opieka społeczna, jest szczególnie cenne. Wreszcie, jeżeli wszystkie grupy społeczne powinny być reprezentowane w ciałach ustawodawczych, musi to mieć zastosowanie także do kobiet.

W ostatnich czasach, zwłaszcza po wielkiej wojnie światowej, podczas której kobiety odznaczyły się wybitnie na wie-

lu placówkach pracy, otworzono im szeroko podwoje życia politycznego, obdarzając w wielu państwach czynnem i biernem prawem wyborczem. Z dużych państw jedynie Francja zajmuje pod tym względem dziwnie oporne stanowisko i odmawia kobietom tych praw.

4.

Wybory proporcjonalne.

Posiadanie przez wszystkich pełnoletnich obywateli państwa bez różnicy płci praw wyborczych wiąże się ze sposobem ich wykonywania. W tym celu państwo podzielone jest na okręgi, w których wybory odbywają się według różnych systemów. A więc bywają okręgi jednomandatowe, w których rozstrzyga większość o wyborze posła, albo dwu i trzymandatowe, przez co zapewnia się reprezentację mniejszości, albo wreszcie wielomandatowe z zastosowaniem proporcjonalności.

Zastanowimy się nad wartością tych systemów.

Przy wyborach zwykłych w okręgach jednomandatowych mnóstwo głosów się marnuje: więc wszystkie głosy oddane na kandydatów, którzy nie przeszli; następnie rzucone na kandydatów zwycięskich ponad liczbę konieczną do ich wyboru (np. zamiast potrzebnych 5000 oddano w okręgu 6300, w ten sposób 1300 przepada bezużytecznie). Skutkiem tego stronnictwo, mające za sobą większość wyborców, może nie uzyskać większości posłów, nawet przy prawie wyborczem równem i powszechnem, bez różnicy płci, wszystko bowiem zależy od rozkładu głosów w okręgach i od ilości przepadłych głosów.

Pierwszy lepszy przykład uwidoczni wadliwość wyborów zwykłych w okręgach jednomandatowych. Weźmy 300 okręgów wyborczych z 3.000.000 głosujących. Współzawodniczą dwa stronnictwa. Stronnictwo A otrzymało w 145 okręgach 80% głosów, co czyni 1.160.000 głosów, w 155 okręgach po 45% czyli 697.500 głosów. Zatem w całem państwie stronnictwo A zdobyło 1.857.500 głosów, stąd znacznie więcej, aniżeli połowę wszystkich. Stronnictwo B dostało w 155 okręgach po 55% głosów, co wynosi 852.500 głosów, w 145 po 20% czyli 290.000 głosów. Razem 1.142.500 głosów, a więc znacznie mniej od stronnictwa A, które zdobyło aż 1.857.500. Ogólna suma głosów wynosi 3.000.000 = 1.857.500 + 1.142.500. Tymczasem nie

stronnictwo A, lecz B mieć będzie przewagę w parlamencie, gdyż uzyskało większość w większej liczbie okręgów. Widzimy więc całą niesprawiedliwość wyniku takich wyborów.

Jedno z dwojga: albo siłę stronnictw wyraża się wogóle w liczbach, wówczas ten wyraz powinien być możliwie dokładny, albo się w liczbach nie wyraża. To drugie rozwiązanie jest nie do przyjęcia; pozostaje więc pierwsze. Ponieważ wybory zwykłe nie odtwarzają należycie układu stronnictw w państwie i stanowią jakby loterję, wynik ich bowiem zależy od rozkładu głosów, są systemem wadliwym.

Przytoczyłem przykład najprostszy z możliwych. W rzeczywistości obrachunek bywa o wiele bardziej skomplikowany: stronnictw zazwyczaj współzawodniczy więcej; w każdym okręgu jest różna liczba głosujących i różny procent ich przypada na poszczególne partje. Ale wszystko to komplikuje tylko obliczenia i nie zmienia faktów, że wybory takie nie odzwierciadlają dokładnie liczebnego stosunku stronnictw w państwie i jednej mniejszości nie dają odpowiedniego przedstawicielstwa, drugiej znowu żadnego.

Te wady stały się przyczyną stosowania innych systemów wyborczych, któreby przy słusznej zasadzie decydowania większością głosów także mniejszości zapewniały reprezentację.

Mill w głośnej kiedyś książce p. t. „O rządzie reprezentacyjnym"*) upomniał się o prawa mniejszości i oświadczył za proporcjonalnym systemem wyborczym, opierając się na pracy Andrae Hare'go wydanej w 1859 r.**). Później wypowiedziało się w tym duchu wielu innych pisarzy. W końcu ubiegłego wieku poruszył tę sprawę z właściwą sobie gruntownością Jellinek w rozprawie p. t. „Prawo mniejszości".

Przedstawicielstwo mniejszości może być: 1) częściowe, t.j takie, które wogóle umożliwia jej w poszczególnych okręgach wybór posłów w mniejszej oczywiście liczbie aniżeli większość — jednakże nie w stosunku ściśle proporcjonalnym do ilości otrzymanych przez nią głosów; 2) całkowite, przy którem otrzymuje ilość posłów w stosunku prostym do liczby głosów, oddanych jej kandydatom.

---

*) str. 100 — 124.
**) A treatise on the election of Representatives. Londyn 1859.

Częściowe przedstawicielstwo mniejszości można osiągnąć w sposób dwojaki: przez t. zw. ograniczone głosowanie i gromadzenie głosów. W pierwszym przypadku okręgi nie są jedno lecz dwu, trzy albo czteromandatowe; każdy wyborca zaś głosuje nie na tylu posłów, ilu wychodzi z okręgu, lecz na mniej. Np. w dwu i trzymandatowych okręgach — na jednego, w pięciomandatowych — na dwu. Wówczas mniejszość musi zdobyć pewną ilość mandatów. Jednakże system ten bez krzywdy dla większości może być stosowany tylko w okręgach conajmniej trzymandatowych; w dwumandatowych bowiem mniejszość otrzymałaby przy pewnych warunkach tyluż posłów, co większość*). Przy tak zwanem gromadzeniu głosów poszczególni wyborcy w kilkomandatowych okręgach wyborczych mogą wszystkie głosy oddać jednemu kandydatowi. Wadą tego systemu jest to, że jeżeli partja, mająca większość, nie zorjentuje się należycie w sytuacji i nie poleci swym członkom w pewnych przypadkach łączyć głosy na jednego kandydata, mniejszość może otrzymać więcej posłów, niżby się jej należało w stosunku do otrzymanych głosów. Prof. Buzek przytacza następujący przykład. W pewnym okręgu jest 1000 głosujących: 540 demokratów, 230 socjalistów, 200 konserwatystów; każdy demokrata głosował na trzech kandydatów, socjaliści i konserwatyści głosowali tylko na jednego, oddając na niego trzy głosy. Skutek tego był następujący: przeszedł jeden demokrata (każdy z kandydatów demokratycznych otrzymał po 540 głosów), jeden socjalista z 690 i jeden konserwatysta z 600 głosami. Gdyby demokraci zorjentowali się byli w sytuacji, wystawili nie trzech, lecz dwóch kandydatów i polecili swym zwolennikom głosować w ten sposób, żeby połowa ich dała po trzy głosy jednemu, a druga po tyleż głosów drugiemu, wówczas obaj kandydaci demokratów byliby otrzymali po 810 głosów i przeszli, tak samo socjalista, a konserwatystaby przepadł. Widzimy więc, jak różne mogły być rezultaty przy różnej taktyce.

Z konieczności nastręcza się tu system proporcjonalny. Polega on na tem, że stronnictwa otrzymują z wyborów ilość posłów proporcjonalną do ilości głosów, która na nich padła. Posiada on dwie zalety: 1) większości wyborców odpowiada

*) Buzek: Projekt konstytucji państwa polskiego tom IV str. 79 — 81.

większość w parlamencie, 2) mniejszości otrzymują ilość posłów proporcjonalną do ilości głosów, jakie jej przypadły w wyborach.

W szczegółach system proporcjonalny może przybierać różne formy. Nie mogę ich wszystkich rozpatrywać, gdyż chodzi tu tylko o ocenę zasad, na których się opierają, a nie o samą technikę ich organizacji. Zwrócę tylko uwagę na niektóre odmiany systemu proporcjonalnego, ze względu na ich ważność.

System badeński różni się tem od innych, że prawo nie określa zgóry ilości posłów z poszczególnych okręgów. Zasada ta jest zupełnie słuszna, gdyż w pierwszym przypadku okręgi wyborcze, w których znajduje się wielu obywateli biernych, usuwających się od udziału w wyborach, są faktycznie uprzywilejowane w porównaniu z temi, w których odsetek obywateli politycznie nieczynnych jest znikomy. Pierwszy lepszy przykład unaocznia nam tę prawdę. Okręg wyborczy A wybiera 6, okręg B — 5 posłów, w pierwszym 600.000 osób posiada prawo głosu, w drugim 500.000. W czasie wyborów w okręgu A nie uczestniczyło w głosowaniu tylko 15% t. j. 90.000, a w okręgu B—40% czyli 200.000. W ten sposób w pierwszym przypadku jeden poseł wypada na 85.000 wyborców, a w drugim na 60.000. W rezultacie okręg wyborczy bardziej bierny uzyskał więcej stosunkowo posłów od bardziej czynnego.

Przy systemie badeńskim ten wynik jest wykluczony, gdyż ilość posłów w okręgu zależy od ilości oddanych głosów. W powyższym przykładzie przy zastosowaniu zasady, że na 100.000 osób głosujących przypada jeden poseł, okręg A otrzymałby na 500.000 oddanych głosów 5 posłów, a okręg B tylko 3 posłów. Jeżeli obywatele, obdarzeni prawem udziału w wyborach, z niego nie korzystają, nie należy ich liczyć za wyborców czynnych, lecz za zera; taki zaś okręg nie powinien wysyłać tej liczby posłów, co w przypadku, gdyby wszyscy głosowali, a tembardziej być uprzywilejowanym pod względem ilości przedstawicieli w stosunku do okręgów, gdzie procent nieczynnych obywateli jest mniejszy.

Drugą odmianą wyborów proporcjonalnych jest zastosowanie t. zw. list państwowych. Na ogólną ilość posłów z państwa ustawa wyborcza oznacza pewną liczbę takich, którzy

wychodzą nie z okręgów, lecz z tak zwanych list państwowych. Są one sporządzane przez stronnictwa polityczne, jak listy okręgowe.

Jakkolwiek przy wyborach proporcjonalnych okręgi wyborcze są stosunkowo duże i wielomandatowe, więc już przez to samo, nawet bez list państwowych, reszty przepadających głosów będą mniejsze, aniżeli przy jedno albo dwumandatowych okręgach, jednakże, aby i te głosy się nie marnowały, stosuje się owe listy państwowe.

Głosy przepadłe w poszczególnych okręgach, oddane na listy poszczególnych stronnictw, sumuje się, następnie dzieli przez określony dzielnik; otrzymane ilorazy wyrażają liczbę posłów z list państwowych każdego ze stronnictw. W ten sposób osiąga się idealne prawie przedstawicielstwo, będące możliwie dokładnem odzwierciedleniem ilościowego ustosunkowania się stronnictw w państwie. Reprezentacja taka nikogo nie krzywdzi i nadaje przy innych warunkach równych większą powagę moralną parlamentowi. Usuwa też walkę o przedstawicielstwo, często zajadłą tam, gdzie takiej dokładności niema.

System ten posiada jeszcze dodatkowe zalety: 1) przez duże okręgi wyborcze utrudnia się nadużycia władz; 2) zmniejsza znaczenie rozmaitych lokalnych mataczy i pseudoznakomitości, które w okręgach jednomandatowych miewają wpływ decydujący. Przy małych okręgach stronnictwa polityczne muszą się zanadto liczyć z własnymi wpływowymi członkami na miejscu, ale nienadającymi się na posłów: jeżeli ich nie postawią na kandydatów do parlamentu, ryzykują, że albo będą nieczynni przy wyborach na rzecz innego członka stronnictwa, albo skrycie przeciwko niemu działali. W dużych okręgach wyborczych ten wzgląd ma mniejszą wagę, gdyż wpływy poszczególnych osób nie sięgają tak daleko i w ogólnym wyniku wyborów nie odgrywają roli.

Dzięki listom państwowym stronnictwa mogą wprowadzać do parlamentu osoby niezaangażowane w pracy politycznej w okręgach, a więc tam nieznane, jednakże wartościowe. Wchodzą one automatycznie, nawet bez czynnego udziału w agitacji.

Listy państwowe podlegają różnym przepisom. U nas przyznano je tylko stronnictwom dużym i średnim, które już

zdobyły w okręgach przynajmniej 6 mandatów, popełniając przez to niekonsekwencję; następnie mandaty przypadające z list państwowych rozdziela się proporcjonalnie do otrzymanych przez stronnictwa mandatów poselskich, a nie ilości otrzymanych głosów*). System badeński list państwowych idzie jaknajdalej w wyzyskiwaniu reszt pozostałych z głosowania w okręgach, stosując tę ostatnią zasadę.

Przeciwnicy wyborów proporcjonalnych czynią im następujące zarzuty:

1) Niesłychanie ważną rzeczą dla sprawnej działalności ustawodawczej parlamentów jest możność utworzenia większości, która powinna być stała, przynajmniej na pewien przeciąg czasu, przytem tak znaczna, iżby nie przeobraziła się w mniejszość wskutek okoliczności przypadkowych. W państwach z systemem rządów parlamentarnych te same warunki konieczne są także dla władzy wykonawczej, rząd bowiem wychodzi z większości parlamentarnej. Bez niej nie można go stworzyć. W przypadku zaś nieznacznej większości rząd nie może działać trwale i stanowczo: częste jego zmiany stają się konieczne, samo postępowanie chwiejne, gdyż drobne okoliczności mogą doprowadzić do upadku większości, a razem z nią i rządu. Wybory proporcjonalne przy innych warunkach równych utrudniają, a niekiedy uniemożliwiają stworzenie większości, gdyż, dając przedstawicielstwo małym nawet mniejszościom, wprowadzają do parlamentów przedstawicieli wielu partyj o różnych programach. 2) Nie leży w interesie państwa wzmacnianie partyjności. Czynią to właśnie wybory proporcjonalne: żeby być wybranym, trzeba koniecznie należeć do jakiegoś stronnictwa; listy państwowe zaś przeznaczają wprost mandaty stronnictwom. Ten system uniemożliwia zatem przenikanie do parlamentu osobom stojącym poza stronnictwami, usposobionym bardziej kompromisowo, co utrudnia pracę parlamentarną. 3) Wreszcie wybory proporcjonalne krępują wyborców, którzy głosują nie na osoby sobie znane, wiadome, lecz

*) Nasza ustawa wyborcza nie dopuszcza blokowania list różnych stronnictw, co także przedstawia duże niedogodności. Nasz system wyborów proporcjonalnych jest więc niekonsekwentny, niesprawiedliwy i niedokładny.

na listy układane przez stronnictwa „numery", jak się niektórzy pogardliwie wyrażają.

Tylko pierwszy zarzut ma poważne znaczenie. Istotnie, przy innych warunkach równych wybory proporcjonalne dają przedstawicielstwo bardziej różnorodne od zwykłych, skutkiem czego nastręczają trudności w utworzeniu zwartej większości parlamentarnej; dając zaś możność małym stronnictwom wysyłania własnych posłów, utrwalają ich odrębne istnienie i powstrzymują od łączenia się ze stronnictwami większemi.

Powstawanie corazto nowych stronnictw politycznych nie jest wynikiem systemu proporcjonalnego, lecz przyczyn o wiele głębszych: sam system jest ich skutkiem.

Rozwój cywilizacji z konieczności prowadzi do rozrostu indywidualizmu i różniczkowania się grup społecznych oraz jednostek. Samo narastanie bogactw cywilizacyjnych, zwłaszcza duchowych, pcha społeczeństwa w tym kierunku. Żadna siła procesu tego nie powstrzyma, ani środki mechaniczne nie zneutralizują jego wpływu. Powstaje coraz więcej zagadnień politycznych, socjalnych, gospodarczych i kulturalnych, i coraz trudniej jest ujednostajnić opinję w tych sprawach.

Wybory proporcjonalne są naturalnym wynikiem rozwoju indywidualizmu społecznego: wraz ze zjawieniem się większej liczby stronnictw powstaje silna dążność do uzyskania dla nich reprezentacji. Jak proces demokratyzacji z natury rzeczy doprowadził do głosowania powszechnego i równego, jak praca kobiet na różnych polach od fabryki do katedry zdobywa dla nich prawa polityczne, a więc wyborcze czynne i bierne tak samo rozwój indywidualizmu, ujawniający się w powstawaniu nowych stronnictw, wiedzie nieomylnie do systemu wyborów proporcjonalnych. Problemat tych wyborów należy zatem rozpatrywać pod innym kątem widzenia, niż zazwyczaj.

Przed rozważaniem tego zagadnienia trzeba odpowiedzieć na pytanie: czy można uniknąć przedstawicielstwa małych stronnictw przy innym systemie wyborczym — nie proporcjonalnym?

Nawet przy jednomandatowych okręgach wyborczych małe stronnictwa mogą, ale nie muszą, mieć przedstawicielstwa własne, co zależy od okoliczności przypadkowych. Jeżeli są rozproszone po całem państwie, reprezentacii tej nie uzyska-

ją; jeżeli zaś, przeciwnie, skupiają się w pewnych miastach albo prowincjach, posiądą ją bardzo łatwo, tylko ilościowo nieproporcjonalną. Przykład Francji jest pod tym względem pouczający. W ciągu 50 z górą lat trwania III Republiki obowiązywało głosowanie z jednomandatowych okręgów. System proporcjonalny w formie czystej nigdy we Francji nie istniał, tylko mieszany przez krótki okres, gdyż proporcjonalność stosowała się w przypadku, kiedy nie było absolutnej większości przy pierwszem głosowaniu. Mimo to parlament francuski należy do tych, w którym najtrudniej było o większość stałą i dużą. Francja jest państwem, gdzie gabinety najczęściej upadały bez względu na system wyborczy. Wszak nawet konstytucja z roku 1875, dziś obowiązująca, przeszła naogół słabą większością, a republikańska forma ustroju większością jednego głosu.

Zważywszy, że system wyborczy nieproporcjonalny taki czy inny nie daje pewności, iż stronnictwa małe nie będą reprezentowane, że i przy nim wytworzenie stałej i dużej większości bywało rzeczą trudną, jak we Francji, należy małym stronnictwom umożliwić reprezentację proporcjonalną przez wybory ustosunkowane.

Twierdzenie to uzasadniam, jak następuje: 1) skoro już istnieją różne stronnictwa, lepiej jest, jeżeli swój wyraz znajdują także w parlamencie, aniżeli tylko na ulicy; 2) w braku odpowiedniego przedstawicielstwa ciągleby o nie walczyły, domagając się zmiany ordynacji wyborczej za pomocą różnych legalnych i nielegalnych środków; 3) stronnictwa wrogie państwu można poskromić i w parlamencie. Jeżeli działalność ich jest oparta na programie, będącym objawem zdrady państwa, wolno przedstawicieli tych stronnictw niedopuścić do parlamentu, ale nie dlatego, żeby mniejszości odmawiać reprezentacji, lecz że działa przeciw prawu, na szkodę państwa, że je zdradza.

Wybory proporcjonalne uniemożliwiają jakoby wstęp do parlamentu ludziom bezpartyjnym, kompromisowym, wzmacniają partyjność. Zarzut ten przy bliższem rozpatrzeniu także nie wytrzymuje krytyki. Stronnictwa polityczne, jak już dowiodłem gdzieindziej, są konieczne i pożyteczne: bez nich panowałby chaos; konsolidacja ich jest korzystna. Wybory propor-

cjonalne, wzmacniając je, działają pod tym względem pożytecznie.

Jednym z najgłówniejszych zarzutów przeciwko wyborom terytorjalnym był ten, że dają przedstawicielstwo mechaniczne, a nie organiczne. To też niektórzy teoretycy zalecali t. zw. reprezentację interesów czyli korporacyj i związków zawodowych. Koncepcję tę poddałem krytyce w rozdziale o izbach wyższych. Tu tylko zauważę, że system proporcjonalny przy terytorjalnych okręgach wyborczych i listach państwowych nie stwarza przedstawicielstwa mechanicznego, lecz, przeciwnie, dokładne odbicie stronnictw politycznych, opartych na wspólności interesów i ideologji i posiadających określoną indywidualność.

Okoliczność, że system proporcjonalny uniemożliwia osobom bezpartyjnym a nieraz istotnie wybitnym przeniknięcia do parlamentu przy obecnych formach stosunków politycznych, nie posiada żadnego znaczenia. Teraz o wszystkiem decydują stronnictwa. Poseł bezpartyjny, nawet najgenjalniejszy, nie może w parlamencie nic zdziałać, będąc odosobnionym. Przed kilkudziesięciu laty, kiedy stronnictwa polityczne były bardzo słabo zorganizowane, w parlamentach istniały grupy posłów luźnie związane, mające tylko pewien ogólny kierunek: poseł bezpartyjny mógł dzięki osobistym przymiotom, krasomówstwu, rozumowi wywierać pewien wpływ. To już minęło bezpowrotnie. Jak zaznaczyłem wyżej, obecnie projekt ustawy, zanim zostanie uchwalony albo odrzucony w parlamencie, bywa już przyjęty albo obalony na zebraniach partyjnych. Oczywiście naskutek nowych wypadków po uchwałach politycznych albo w czasie obrad parlamentarnych stronnictwa mogą zmienić swe decyzje, nie zrobią tego jednak skutkiem jednej czy kilku mów posłów niezależnych. Ludzie bezpartyjni działają przez prasę, książki, występy publiczne, urabiając opinję stronnictw. W samym parlamencie partje czynią sobie ustępstwa, ale to z konieczności, z powodu układu sił, a nie pod wpływem jakiegoś odosobnionego posła.

Wybory proporcjonalne mają jakoby krępować wyborców, narzucając im posłów. I to jest niesłuszne. Wyborców można podzielić na dwie grupy: należących do stronnictw politycznych i nienależących. Pierwsi stosownie do swego stano-

wiska w stronnictwie mogą oddziaływać na wysuwanie kandydatur partyjnych; wpływ drugich jest pod tym względem oczywiście tylko pośredni i ograniczony. Każde stronnictwo chce mieć jaknajwięcej posłów, to też stawiając swych kandydatów w poszczególnych okręgach wyborczych, liczy się nietylko z tem, czy taki albo inny odpowiada jemu, lecz także, jak jest widziany wogóle wśród wyborców, a więc i wśród tych bezpartyjnych. Jest rzeczą niemożliwą, żeby każda najmniejsza grupka wyborców w okręgu mogła mieć swego kandydata. Wraz z rozwojem życia politycznego liczba osób bezpartyjnych bardzo się zmniejsza. Rozumiem tu osoby niepiszące się na żaden program.

Zarzut, że przy wyborach proporcjonalnych głosuje się nie na osoby, lecz na numery (to znaczy na listy stronnictw) jest niepoważny. Wszak program stronnictwa mówi więcej od osoby, a pojedyńczy człowiek nie jest wszechmocny.

Niektórzy uważają za rzecz zbędną, żeby parlament był dokładnem ilościowem odbiciem stronnictw istniejących w społeczeństwie. Nawet przyznawszy temu słuszność, należałoby przyjąć proporcjonalność, jako zapewniającą większości w społeczeństwie większość w parlamencie.

Wniosek ostateczny z powyższych wywodów jest następujący. Wybory proporcjonalne mają swe dobre i złe strony; ich ujemne skutki są wynikiem głębszych przyczyn, które nie dają się usunąć mechanicznie, ani w inny sposób, przynajmniej przy obecnym charakterze naszej cywilizacji i przy jej tendencjach rozwojowych; dają one dokładny wyraz sił społecznych istniejących w państwie i uwzględniają przez to różne opinje; one tylko dają pewność, co jest rzeczą może najważniejszą, że większość w parlamencie odpowiada większości w społeczeństwie: a więc uznać je należy za najlepszy system wyborczy ze znanych nam dotychczas. Zresztą, jak powiedziałem, wynika on z konieczności, z logiki rozwoju dziejowego; można tu i ówdzie wstrzymać jego zaprowadzenie, albo z powodu przejściowego faktycznego układu sił usunąć go stamtąd, gdzie istniał — niezawodnie jednak przyszłość do niego należy.

Doświadczenie pokazało, że wybory powinny być tajne, ponieważ ludzie są zależni jedni od drugich i, głosując według swej woli, narażeni być mogą nietylko na szykany, ale nawet

na pozbawienie środków do życia. Wybory jawne otwierają drogę do nielegalnego i szkodliwego wywierania nacisku warstw posiadających na nieposiadające, rządu na obywateli. To też wszystkie najnowsze konstytucje odrzucają jawność wyborów. Nie można żądać bohaterstwa od ludzi zwyczajnych, jakimi są obywatele w swej większości.

Wybory pośrednie do izb niższych są nieuzasadnione, ponieważ tutaj nie wymaga się specjalnych kwalifikacyj w przeciwstawieniu do izb wyższych, gdzie uzasadnia się wybory pośrednie przez członków rad samorządowych potrzebą otrzymania ciała praktycznie wyrobionego. System wyborów przez prawyborców i wyborców, t. j. pośredni, jest jeszcze przez to szkodliwy, że ułatwia presję rządu i przekupstwa.

Wiek wyborców był doniedawna wyższy, aniżeli obecnie. Np. w Austrji skończonych 25 lat dawało prawo głosu. W ostatnich czasach wiek wyborczy obniżono przeważnie do lat 21. Ta zmiana nie jest korzystna, gdyż bądź co bądź udział w wyborach wymaga pewnej minimalnej znajomości stronnictw i stosunków, które trudno jest osiągnąć w 21 roku życia. Jednakże odbieranie praw wyborczych tym, którzy już je posiedli i z nich korzystają, nie jest rzeczą właściwą.

Dawniej wymagano od wyborcy dłuższego pobytu w miejscu wyboru aniżeli obecnie. Ponieważ warstwa robotnicza znacznie częściej zmienia siedzibę od innych obywateli, więc surowość tego przepisu odbiłaby się ujemnie na interesach tej klasy. Byłoby to niesłusznie i szkodliwie. Żądanie dłuższego pobytu w miejscu zamieszkania jest usprawiedliwione przy wyborach do samorządu.

5.

Bierne prawo wyborcze.

Zkolei należy omówić bierne prawo wyborcze, t. j. warunki, którym powinni odpowiadać posłowie. Różnica pomiędzy czynnem a biernem prawem wyborczem dawniej była większa aniżeli obecnie, kiedy sprowadza się niemal wyłącznie do wieku, ale i ta bardzo zmalała: przed wojną światową wymagano od wyborców lat 25 a od wybieranych 30; dziś — lat 21 i 25.

Pomiędzy zadaniem wyborcy a posła zachodzi olbrzymia różnica: wyborcą może być każdy obywatel bądź po osiągnięciu pełnoletności, bądź później, gdyż ten powinien tylko ogólnie orjentować się co do kierunku stronnictwa, które najlepiej odpowiada jego interesom i pragnieniom. Od posła wymaga się doskonałej znajomości ustawodawstwa, rozumienia polityki nietylko wewnętrznej, lecz i zewnętrznej. W praktyce ogromna różnica zadań, uzdolnień i wiedzy pomiędzy wyborcą a posłem znacznie zmniejsza się z przyczyn następujących: 1) polityka jest zawodem, którego nie można posiąść wyłącznie z nauki akademickiej i książek, choć czynniki te mają w tym względzie ogromne znaczenie; potrzebne jest doświadczenie i pewien zmysł orjentacyjny w zjawiskach społeczno-politycznych, którego zwykle nabywa się zczasem albo w rzadkich wypadkach posiada z urodzenia; 2) ludzi z uzdolnieniem politycznem jest wogóle niewielu, nawet w społeczeństwach o wysokiej cywilizacji, a jeszcze mniej w społeczeństwach, które odniedawna tylko korzystają z pełni wolności konstytucyjnej i obywatelskiej; 3) istnieje obecnie demokratyczna dążność do otwarcia wszystkim łatwego dostępu do różnych godności, nie wyłączając najwyższych w państwie; więc stronnictwa, nie posiadając dostatecznej liczby kandydatów, odpowiadających wysokim wymaganiom, z konieczności wysuwają na posłów niezawsze odpowiednich; 4) ustrój absolutystyczny bez konstytucji i parlamentu byłby złem stokroć gorszem od ustroju praworządnego z ciałami reprezentacyjnemi.

Określenie, kto się nadaje na posłów, należałoby sformułować w ten sposób: z jednej strony ludzie z wiedzą teoretyczną i praktyką życiową w jakiejś dziedzinie; z drugiej ludzie praktyki, którzy z doświadczenia nabrali pewnych wiadomości i uzdolnień. A więc: adwokaci, dziennikarze prowadzący jakiś dział w piśmie, urzędnicy — conajmniej referenci, technicy, nauczyciele, uczeni, inżynierowie, którzy pracują samodzielnie albo należą do zrzeszeń i wchodzą do ich zarządów, robotnicy, rzemieślnicy, chłopi, którzy byli bodaj kilka lat sekretarzami związków zawodowych, kierownikami kooperatyw, członkami komitetów politycznych, rad gminnych w miastach i po wsiach, kupcy, przemysłowcy i rolnicy, którzy nietylko posiadają sklep, fabrykę, folwark, lecz są członkami związków

fachowych i ich władz kierowniczych. Gdyby wybierano posłów z takiego grona, wynik byłby niewątpliwie dodatni. Posłami bowiem powinni być ludzie wyrobieni, z poczuciem odpowiedzialności, znający życie, a przynajmniej pewne jego dziedziny. Rozumie się, że kandydatami na to stanowisko z pośród wymienionych są ci przedewszystkiem, co ujawnili szersze zainteresowanie życiem społeczno - politycznem oraz uczucia obywatelskie.

Wskazówek co do kwalifikacyj poselskich niepodobna jednak ująć w formę ustawy wobec braku odpowiednich kryterjów tak ścisłych, iżby w wypadkach konkretnych nie nastręczały się wątpliwości; następnie sprawdzanie tych kwalifikacyj byłoby rzeczą niesłychanie trudną i wymagającą skomplikowanego aparatu. Dlatego też ustawowo niepodobna jest żądać innych, prócz cenzusu wieku. Ukończonych lat 30 wydaje się normą zupełnie słuszną, gdyż stanowi rękojmię znajomości stosunków społeczno - politycznych, niejakiego zgłębienia różnych dziedzin życia i zdobycia pewnego doświadczenia. W dalszej przyszłości, kiedy życie społeczno - polityczne stanie się jeszcze bardziej złożone aniżeli dziś, ogólny poziom oświaty się podniesie, będzie rzeczą konieczną na tle ogólnego wzrostu specjalizacji stworzenie zawodu politycznego, do którego ludzie przygotowywać się będą w specjalnych zakładach naukowych i po ich ukończeniu przechodzić pewną praktykę odpowiednio zorganizowaną. W obecnej chwili można tylko za pomocą opinji oddziaływać na stronnictwa w tym kierunku, aby wybierały na posłów ludzi odpowiednich z pośród tych kół społecznych, o których była mowa wyżej.

Okres trwania mandatów poselskich do obu izb wbrew temu, co się często obecnie dzieje, powinien być jednakowy, a to dlatego, żeby przez dłuższe trwanie izby wyższej w jednym składzie nie przyczyniać się do wywoływania pomiędzy niemi zatargów albo zbyt daleko idącej różnicy zdań. We Francji istnieje system pośredni: senat odnawia się w trzeciej części co trzy lata. W ten sposób zachowuje się ciągłość w pracach senatu i unika tamtych ujemnych zjawisk.

W kwestji trwania mandatu trzeba mieć na względzie dwie okoliczności: 1) ten okres czasu powinien być tak długi, aby posłowie nietylko zdołali się zapoznać ze sprawami i na-

brać pewnego doświadczenia, ale jeszcze je zużytkować w pracy dla państwa; 2) nie powinien się nad miarę przeciągać, aby nie doszło do rozdźwięku pomiędzy zmieniającą się opinją obywateli w państwie a opinją parlamentu. Pięcioletni okres trwania mandatu poselskiego u nas wydaje się odpowiednim i czyni zadość dwóm powyższym warunkom.

6.

Stosunek posłów do wyborców.

Należy teraz rozważyć stosunek posłów do społeczeństwa i stronnictw, do których należą. Przedewszystkiem narzuca się tu pytanie formalne i faktyczne: kogo reprezentują posłowie?

Z punktu widzenia formalnego odpowiedź nie przedstawia żadnych trudności: poseł jest reprezentantem całego państwa, a nietylko okręgu. Niektóre konstytucje wprost pogląd ten wyrażają. Tu właśnie ujawnia się przeciwieństwo charakteru posłów w państwach współczesnych i członków średniowiecznych zgromadzeń stanowych: ci byli tylko delegatami swych wyborców, to jest szlachty pewnego okręgu, mieszczaństwa jednego albo kilku miast, wreszcie przedstawicielami duchowieństwa, a raczej jego korporacji.

Z charakteru współczesnego posła wynika, że nie otrzymuje on instrukcji ani mandatu nakazczego, co Francuzi nazywają mandatem imperatywnym, od swych wyborców, którzy są tylko częścią przezeń reprezentowanego ogółu. Jeszcze inne przyczyny sprawiają, że posłowie są od instrukcyj swych wyborców niezależni. Zakres działania państwa był dawniej, zwłaszcza w średniowieczu, ograniczony. Panujący zwoływał reprezentację stanową dla kilku spraw przeważnie wiadomych stanom, skutkiem tego członkowie tych sejmów otrzymywali wskazówki od swych mocodawców co do swego postępowania. To stało się niepodobieństwem obecnie, kiedy parlamenty rozważają sprawy bardzo zawikłane. Dawniej sejmy obradowały stosunkowo bardzo krótko: miesiąc, półtora, albo kilka miesięcy; obecnie posłowie pracują znacznie dłużej. Nadto przy szybkości współczesnego rytmu życia okoliczności zmieniają się bardzo szybko, i jedna i ta sama sprawa w ciągu kilku miesięcy może

się bardzo skomplikować i zmienić: instrukcje nie mogłyby nadążyć życiu.

Jakkolwiek formalnie posłowie reprezentują całe państwo, faktycznie są dzisiaj przedstawicielami stronnictw, do których należą, z niemi się głównie liczą i podlegają ich kontroli. Kontrola ta idzie niekiedy tak daleko, że poseł przed wyborami składa piśmienne zobowiązanie, iż zrzeknie się mandatu w razie rozbieżności zdań ze swem stronnictwem. Zresztą i bez tego względu musi się z niem liczyć, jeśli zamierza po upływie kadencji znowu kandydować.

Piśmienne zobowiązanie posła wobec swego stronnictwa nie posiada znaczenia formalno - prawnego, gdyż sprzeczne jest z duchem konstytucji i z pojęciem współczesnego państwa; moralnie jednak wiąże, albowiem poseł przez swój podpis uznał prawo stronnictwa do żądania od siebie tej powinności.

Takie zobowiązania posłów, choć ich trzymają w stronnictwie, są dla niego szkodliwe. Posłowie, nie chcąc z partji wystąpić i nie mając możności prowadzenia polityki po swej myśli, pocichu knują i starają się ubocznie osłabić politykę stronnictwa. Korzystniej jest więc dla niego stracić jednego albo dwóch posłów i prowadzić politykę jasną i konsekwentną, anieżeli przeciwnie. Lepszy bywa dla stronnictwa wróg jawny, anieżeli ukryty wewnętrzny.

Stronnictwa rozciągają kontrolę nad posłami, ale ta ma swoje granice. Nie wolno im działać wbrew programowi stronnictwa ani jego wyraźnym szczegółowym uchwałom. Pozatem klub poselski każdego stronnictwa ma w sprawach mniejszej wagi, nieobjętych programem i rezolucjami, pewną swobodę ruchów. Jednakże pojedyńczy poseł musi się zachować solidarnie ze swym klubem, chyba że naprzód uzyska jego pozwolenie na wolność postępowania w poszczególnym przypadku. Tak się dzieje w stronnictwach dobrze zorganizowanych; inaczej w takich, które stanowią luźny związek osób o pokrewnych poglądach.

Istnienie zwartych, solidarnych i karnych stronnictw politycznych z konsekwentnemi, dokładnemi programami leży w interesie nietylko ich samych, lecz i państwa, gdyż sytuacja polityczna w tym przypadku jest o wiele wyraźniejsza, anieżeli w przeciwnym. Z większej jasności sytuacji wynika zawsze łat-

wiejsze orjentowanie się w położeniu i lepsza możność przewidywania.

7.

Stanowisko posłów.

Do należytego i niezależnego funkcjonowania ciał ustawodawczych konieczne są następujące warunki: 1) posłowie i członkowie izb wyższych powinni mieć możność całkowitego poświęcenia się pracy w parlamencie, dlatego też pobierają djety albo stałe pensje podczas trwania sesji; 2) są nietylkalni, to znaczy za swoje przemówienia i zachowanie się w izbach nie odpowiadają przed nikim, prócz samej izby; w razie zaś popełnienia przestępstw, o ile nie zostali schwytani na gorącym uczynku, mogą być wydani sądom tylko za zgodą parlamentu; 3) izby zachowują pełną autonomję wewnętrzną, wybierają swe prezydja, uchwalają własny regulamin, dotyczący mechanizmu czynności, posiadają własną straż bezpieczeństwa zależną od marszałka (tylko na jego wezwanie mogą być użyte policja i wojsko do pomocy tej straży wewnątrz gmachu izby). Te warunki zabezpieczające posłom niezależność są we wszystkich współczesnych konstytucjach uwzględnione w szerszym albo węższym zakresie.

Sprawa djet czy pensyj poselskich budziła przed laty pewne wątpliwości: niektórzy teoretycy dowodzili, że posłowie winni sprawować swe czynności bezpłatnie. Pogląd ten był z gruntu fałszywy, gdyż w praktyce wykluczał ludzi niezamożnych z grona posłów albo członków izb wyższych. Dawniej członkowie tych ciał dziedziczni, dożywotni, a częściowo obierani z grona wielkich właścicieli ziemskich djet ani pensyj nie pobierali, co było rzeczą słuszną, ponieważ mieli dostateczne środki materjalne. Kiedy powstały izby wyższe z wyborów powszechnych, stosunki się zmieniły: członkowie takich izb muszą oczywiście pobierać djety jak posłowie. Wysokość tych pensyj powinna: 1) zapewniać dostateczne utrzymanie, zwalniające członków ciał ustawodawczych od trosk materjalnych; 2) nie przekraczać wzwyż pewnej normy i przez to nie stanowić przynęty materjalnej dla rozmaitych karjerowiczów, którzyby jedynie dla zysków do tych ciał wejść chcieli.

Niektórzy pisarze polityczni obawiają się t. zw. polityków zawodowych, którzy oddają się tylko posłowaniu, i aby uniknąć ich obecności w ciałach ustawodawczych, radzą dopuszczać do nich tylko ludzi mających jakiś określony fach w ręku. Nie uwzględnia się tu następujących ważnych rzeczy: wobec rozrostu artybucyj państwa polityka staje się sztuką coraz bardziej skomplikowaną i wymaga specjalizacji, zwłaszcza, że zajmuje bez porównania więcej czasu aniżeli dawniej; powtóre, przez ponowny wybór znacznej części posłów zużytkowywa się ich nabyte doświadczenie. Poseł, który zasiada w parlamencie 10 albo 15 lat, staje się napewno zawodowym politykiem. Trudno też przypuścić, aby mógł jednocześnie prowadzić jakiś interes przemysłowy, handlowy, rolniczy albo techniczny i wykonywać jakieś prace w tej albo innej dziedzinie. Nie jest bynajmniej rzeczą dowiedzioną, żeby poziom moralny zawodowych polityków był naogół niższy od innych; zdarzają się pomiędzy nimi aferzyści, ale historja parlamentaryzmu dostarcza nam wzory takich posłów ze sfer finansowo-handlowych i rolniczych. Wśród zawodowych polityków są także idealiści, zasłużeni działacze, którzy całe życie oddają idei.

Odpowiedzialność posłów i członków izb wyższych za zachowanie się w izbach jedynie przed władzą marszałkowską, nie wywołuje naogół zastrzeżeń. Izby uchwalają zawsze regulaminy chroniące je przed anarchją. Oczywiście parlamenty nie powinny być areną obstrukcji, bijatyk i innych scen gorszących. Zwalczać takie obyczaje może i powinna sama izba bez uciekania się do innych władz.

Nietykalność członków ciał ustawodawczych poza izbami jest również konieczna, gdyż muszą oni mieć swobodę wyjaśniania swym wyborcom sytuacji politycznej w państwie, co może być rzeczą drażliwą dla pewnych osób, albo nawet władz. W przypadku fałszywych, albo ubliżających oskarżeń poseł bywa oczywiście pociągany do odpowiedzialności sądowej, ale jego wydanie organom sprawiedliwości zależy od izb dla tej prostej przyczyny, że oskarżenie może być nieuzasadnione. Wskutek oskarżenia o jakieś nadużycia materjalne izba zazwyczaj posła wydaje, to znaczy zgadza się na postawienie go przed sądem.

Mogą się zdarzać przypadki jawnej działalności posła na szkodę państwa, np. podburzanie ludności połączone z wzywaniem jej do czynów występnych, a więc do oporu legalnym zarządzeniom władzy, dezercji z wojska i t. p.; wtedy schwytany na gorącym uczynku, powinien być natychmiast aresztowany bez poprzedniego zezwolenia izby, której jest członkiem. Poseł, który występuje przeciwko nielegalnym postępkom władzy i poddaje je krytyce, powinien być nietykalny, jak zresztą każdy inny obywatel.

Swawola poselska, która wyraża się w lekceważeniu prawa, zuchwalstwie wobec władz, nie powinna być tolerowana; natomiast całkowita swoboda ruchów w zakresie spełniania czynności nietylko w izbie, ale i poza nią, a więc na zgromadzeniach wyborczych, musi być posłowi gwarantowana.

Autonomja izb czyli pełne prawo niezależnego regulowania jej spraw wewnętrznych jest zrozumiałe samo przez się. Izba obradująca, komisje i porządek w gmachu izby, stąd zajścia pomiędzy jej członkami albo pomiędzy nimi i przedstawicielami władz podlegają władzy marszałka.

Członkowie rządu mają zastrzeżone niektóre prawa, np. członek rządu, albo osoba przez niego upoważniona może zabrać głos na posiedzeniach izb albo w komisjach.

Rozstrzyganie mandatów wątpliwych przez głosowanie budzi w izbach zazwyczaj wielkie roznamiętnienie i bywa stronne, ponieważ wzgląd partyjny odgrywa tu dużą rolę; dlatego też jest rzeczą słuszną sprawy takie powierzać sądowi.

ROZDZIAŁ VI.

REFERENDUM.

Są trzy formy demokracji: bezpośrednia, mieszana i przedstawicielska. Bezpośrednia istniała w wiekach ubiegłych na małych terytorjach państwowych, na których nie wytworzyły się rządy monarchiczne albo arystokratyczne; obecnie egzystuje jako wyjątek, np. w niektórych kantonach szwajcarskich z nieliczną ludnością pod postacią zgromadzeń ogólno - ludowych, na których omawiają się ważne sprawy w zakresie ustawodawczym oraz administracyjnym i uchwalają przez głosowanie zebranych. Demokracja mieszana wyraża się w t. zw. referendum, które działa obok ciał ustawodawczych w dwojaki sposób, a więc jako głosowanie obywateli nad projektami ustaw, opracowanemi przez te ciała, które rozstrzyga ostatecznie o ich przyjęciu czy odrzuceniu; albo jako inicjatywa ludowa, wyrażająca się w formie wniosków ustawodawczych, postawionych przez określoną ilość obywateli, które następnie poddawane są pod głosowanie ludności. Demokracja pośrednia czyli przedstawicielska — parlamentarna polega na demokratycznej organizacji ciał ustawodawczych i władz wykonawczych.

Aby ocenić należycie referendum, ten organ demokracji mieszanej, należy sobie uświadomić różnicę pomiędzy pracą w parlamencie a głosowaniem ludowem. Rozmaite projekty, wpływające do izb, idą do specjalnych komisyj, gdzie się je w sposób wyczerpujący omawia, przyjmuje lub odrzuca przez głosowanie; oddane na plenum są ponownie omawiane przy trzykrotnem czytaniu i poddawane głosowaniu. Posłowie mają więc możność gruntownego zapoznania się z projektami

ustaw oraz ich oświetleniem z różnych stron i z rozmaitych punktów widzenia, reprezentujących opinję poszczególnych stronnictw.

Zupełnie inaczej przedstawia się głosowanie ludowe. Wyborcy zapoznają się z tekstem już zredagowanej ustawy, której sposób sformułowania wywiera wszak znaczny wpływ na jej przyjęcie, i głosują „tak" albo „nie". Oczywiście w tych warunkach dyskusji być nie może; wymiana zdań nie istnieje (prasa dyskusji zastąpić nie może, tembardziej że zaledwie mała część głosujących czyta większą ilość dzienników), przez co głosujący nad ustawami nie mogą sobie o nich wyrobić należytej opinji, w najlepszym razie zdołają się zorjentować tylko co do ich tendencji ogólnej. Jest rzeczą oczywistą, że głosowanie odbywające się w powyższy sposób nie może być korektywą ustaw przyjętych przez parlament.

Masa wyborców jest zawsze mniej inteligentna i mniej wiedząca od posłów; może się dostatecznie orjentować co do ich wyboru na podstawie programu stronnictw, do których oni należą, ale trudno jej jest oceniać wartość ustaw, wchodzić w ich redakcję, bez czego tej oceny dokonać nie można.

Tak samo nie należy nadawać wielkiej wagi t. zw. inicjatywie ludowej, która występuje na podstawie określonej ilości podpisów, w sprawie projektu pewnej ustawy, niewniesionego w izbach. Przy wyborach powszechnych, równych, a nadewszystko proporcjonalnych, które dają przedstawicielstwo różnym mniejszościom, ujawni się każda zdrowa inicjatywa w parlamencie, a nie żeby dopiero wychodziła zdołu od mas.

Referendum mogłoby być jeszcze uzasadnione tam, gdzie niema wyborów stosunkowych, wówczas bowiem pełniłoby rolę sprawdzianu, czy większości w parlamencie, która uchwaliła jakąś ustawę, odpowiada większość w społeczeństwie. Skoro jednak istnieje proporcjonalność wyborów, stosunek ten jest niewątpliwie zachowany. Mogłaby się coprawda sytuacja od wyborów zmienić, ale w tym przypadku wystąpiłyby zewnętrzne objawy tego w postaci niezadowolenia stronnictw, nastroju prasy, wyborów czyto gminnych, czy uzupełniających do parlamentu na miejsce posłów zmarłych albo ustępujących. Wobec takich objawów parlament powinien być rozwiązany, a nowe wybory zdecydują o przyjęciu ustawy. Takich zmian opinji w czasach

normalnych nie bywa w ciągu dwóch czy pięciu lat, chyba wyjątkowo.

Jest rzeczą charakterystyczną, że ludność w państwach, gdzie istnieje referendum, sama przywiązuje większą wagę do wyboru posłów, aniżeli do bezpośredniego głosowania nad ustawami. Wykazuje to statystyka zarówno w Szwajcarji, jak i w Stanach Zjednoczonych A. P.

Klasycznym krajem referendum jest Szwajcarja. Specjalne przyczyny utrwaliły je w stanach poszczególnych w wielkiej federacji A. P. Olbrzymi rozwój kapitalizmu, którego jednym z najbardziej charakterystycznych objawów są potężne zrzeszenia przemysłowców — kartele i trusty, spowodował wielki wpływ tych związków oraz poszczególnych potentatów finansowych na sprawy polityczno - społeczne, zwłaszcza w poszczególnych stanach, ujawniający się w nacisku tych czynników na parlamenty, administrację, a nawet sądownictwo. Ludność w obronie przed temi nielegalnemi wpływami usiłuje coraz więcej spraw, które były załatwiane w parlamentach, rozstrzygać drogą referendum, sądząc, że trudniej jest oddziaływać na kilkaset tysięcy osób aniżeli kilkaset. Fakty, które są wynikiem zakorzenionej korupcji, nie usprawiedliwiają jednak tych nadziei. Sfery finansowe, rozporządzające sztabem oddanych sobie ludzi i dużemi środkami materjalnemi, wpływają również na referendum za pomocą sprytnie zorganizowanego aparatu, który nie wymaga wcale przekupywania setek tysięcy ludzi, lecz mniejszej grupy aferzystów politycznych.

W państwach, gdzie referendum ma szerokie zastosowanie, znaczna część urzędników a nawet sędziowie wybierani są przez ludność. System ten nie daje korzystnych wyników, zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych A. P. Ludzie ci, na pewien czas wybierani przez ludność, są od niej zależni i w codziennem zetknięciu z nią nie zawsze umieją, mogą i chcą zachować objektywność, więc poddają się naciskowi potężnych i wpływowych kół. Nawet sądownictwo, które z natury rzeczy powinno być bardziej bezstronne i niezależne, aniżeli urzędnicy administracyjni, nie jest wolne od złych skutków tego systemu.

W Szwajcarji referendum nie sprowadza równie ujemnych rezultatów, jak w Stanach Zjedn. A. P. Działają tam następujące okoliczności: 1) wyższy poziom etyczny obywateli dzięki

temu, że różnice socjalne nie są tak wielkie, ani walki na tle ekonomicznym tak bezwzględne i zajadłe, jak w wielkiej federacji amerykańskiej; 2) małe rozmiary państwa, zwłaszcza kantonów, w których wszyscy się znają, i wszystko dzieje się jawnie, a zatem wszelkie nadużycia albo stronne postępowanie władz stają się widoczne.

Tendencje ujawniane w referendum w zakresie ustawodawczym są raczej konserwatywne aniżeli radykalne; głos decydujący mają chłopi, żywioł w Szwajcarji zachowawczy, i drobnomieszczaństwo niechętne przedewszystkiem dużym wydatkom państwowym. Często głosowanie ludowe odrzucało rozmaite ustawy socjalne, uchwalone przez parlament.

Ludność Szwajcarji zżyła się jednak z referendum. Konstytucja poszczególnych kantonów przekazuje mu do decyzji sprawy w różnym zakresie, niekiedy bardzo liczne. Konstytucja federacji ma swe odrębne przepisy w tym względzie. A więc zatwierdzenia referendum wymagają: zmiany w konstytucji, ważne ustawy powodujące większe wydatki albo zasadnicze reformy. Ludność może zażądać głosowania nad jakąś ustawą, która mu według konstytucji nie podlega. Jest to t. zw. referendum fakultatywne.

W niektórych państwach europejskich wprowadzono niedawno referendum w znacznie węższym zakresie. Np. w Czechosłowacji znajduje zastosowanie w przypadku, jeżeli obie izby odrzucą rządowy projekt ustawy. W Niemczech może rozstrzygać różnice zdań pomiędzy parlamentem a radą państwa, jak również zatargi pomiędzy prezydentem a parlamentem. Nic nie przemawia za tem, żeby instytucja ta miała się w Europie rozpowszechnić, wprowadzenie jej było raczej echem starych teoryj demokratycznych z połowy wieku XIX, aniżeli wynikiem dokładnej analizy stosunków współczesnych i wiary w żywotność tej instytucji.

Często stosowane referendum, zwłaszcza w dużych państwach, połączone byłoby z wielkiemi trudnościami technicznemi, wydatkami, stratą czasu i odrywaniem ludności od codziennych zajęć; jego stosowanie zaś tylko w wyjątkowych przypadkach posiada znaczenie nikłe.

Referendum osłabia partje polityczne, gdyż decydują tu bezpośrednio wyborcy, a nie posłowie, którzy je faktycznie re-

prezentują. Jakkolwiek stronnictwa polityczne posiadają duże wady i nieraz stawiają interes własny ponad interesem państwa, to jednak są pożyteczne, a nawet konieczne, jak to starałem się wcześniej wykazać. Każde stronnictwo trzyma się jakiegoś kierunku, programu, w stopniu mniejszym, albo większym; tymczasem ogół, masa stoi najczęściej niżej od czynnych członków stronnictwa, jej decyzje są przeważnie przypadkowe. Bezpartyjny obywatel, nienależący do żadnego z istniejących stronnictw, jest politycznie odosobniony najczęściej nie dlatego, iżby nie mógł się nagiąć do jakiegoś programu, lecz że jest człowiekiem biernym: nie słucha wprawdzie żadnego przywódcy partyjnego, ale zato, stosownie do okoliczności, pójdzie za pierwszym lepszym sąsiadem albo znajomym.

Z głośnych teoretyków współczesnych jedynie Jellinek oczekiwał pomyślnych wyników od „bezpośredniego zetknięcia się ludności z rządem", jak się wyraził kiedyś w jednej ze swych mniejszych prac.

Dzisiejsi zwolennicy referendum bronią go nietyle z umotywowanego przekonania o jego skuteczności, ile raczej z rozczarowania do parlamentaryzmu.

Najważniejszym argumentem na korzyść referendum jest możność swobodniejszego wypowiedzenia się we wszystkich sprawach, aniżeli przy wyborze posłów: wyborcy, oddając im swój głos, udzielają temsamem poparcia ich poglądom, jakkolwiek nie wszystkie podzielają; natomiast głosując na poszczególne ustawy, popierają te tylko, z któremi się zgadzają.

Istotnie, ale ta „swoboda" głosowania ma i ujemną stronę. W parlamencie, posiadającym większość, rozmaite ustawy, uchwalane w okresie od jednych do drugich wyborów pozostają w pewnym ze sobą związku, odpowiadając jakiemuś kierunkowi myśli społeczno - politycznej. Tymczasem przy głosowaniu ludowem naogół niema tej konsekwencji, gdyż tam właśnie decydują ludzie bierni, bezpartyjni i chwiejni, których poglądy nie stanowią żadnej przemyślanej całości.

Znakomity znawca referendum w jego rozmaitych przejawach Lowell*) zwraca uwagę na to, że inicjatywa ludowa

*) Lowell jest może najgruntowniejszym znawcą referendum. Cytuję go według francuskiego wydania: „L'Opinion publique et le gouvernement populaire" str. 225 i wogóle ustępy od str. 228 — 240.

w zakresie ustawodawczym przedstawia w Stanach Zjednoczonych A. P. pewne niebezpieczeństwa, gdyż projekty ustaw są redagowane nieumiejętnie. Wprawdzie ustawy przyjęte w parlamentach Stanów, mówi uczony amerykański, nie zawsze są bez zarzutu, lecz zdarza się to stosunkowo rzadko dzięki temu, że poprzednio przechodzą przez obie izby i zanim ostatecznie zostaną uchwalone, ulegają nieraz poprawkom. Nie jest to możliwe w stosunku do ustaw powstałych drogą inicjatywy ludowej. Lowell osobiście nie jest stanowczym przeciwnikiem referendum, ale fakty, które przytacza w wielkiej liczbie, same mówią przeciwko tej formie ustawodawstwa. Zwraca on jeszcze uwagę na tę okoliczność, że skutkiem stosunkowo małej liczby osób biorących udział w referendum, większość, przy której projekty ustaw przechodzą albo upadają, może bynajmniej nie być większością absolutną, czyli że referendum nie daje zawsze nawet takiej gwarancji.

Tak zwana demokracja mieszana, to jest pośrednio-bezpośrednia, czy przedstawicielsko - ludowa, w której referendum we wszelkich postaciach dużą odgrywa rolę, zdaje się być organizacją wadliwą. Istotnie, jeżeli demokracja przedstawicielska a więc parlamentarna jest zjawiskiem zupełnie naturalnem, pożądanem, a nawet koniecznem, to mieszana jest niebezpieczna dlatego, że decyzje oddaje masom nieprzygotowanym do pracy państwowej, przez co obniża jej poziom.

Niema żadnej niekonsekwencji między uznaniem zasady dokładnego odtwarzania opinji w państwie przez parlamenty oraz głosowania równego, powszechnego, proporcjonalnego, a obawą bezpośredniego udziału mas w ustawodawstwie, wyborze urzędników i sędziów.

Przy systemie parlamentarnym, opartym na wspomnianych wyborach, wszystkie opinje są należycie reprezentowane w swych podstawowych dążeniach. Masa ujawnia pewne tendencje zasadnicze, które powinny być uwzględnione, realizację ich powierza posłom i wogóle członkom całego parlamentu; jednakże sama przez się nie jest i nie może być zdolna do ich precyzowania w formie ustaw, a przecież ogromnie wiele zależy od sposobu, w jaki myśl ogólna zostanie ujęta praktycznie i wprowadzona w życie.

Masy skłonne są do demagogji, żądania rzeczy niemożliwych, pewnego upraszczania skomplikowanych zjawisk; trzeba więc, ażeby te pragnienia były realizowane przez ludzi rozumiejących ich istotę, zgadzających się z niemi zasadniczo, ale nie poddających się im ślepo, niewolniczo i automatycznie. Dlatego właśnie potrzebne są partje polityczne ustalone, reprezentujące określone światopoglądy, posiadające programy wykończone. Te programy uogólniają żądania rozmaitych grup społecznych, ujmują je w pewną całość, usuwają sprzeczności, są więc jakby pierwszym filtrem, przez który te żądania przechodzą. Postulaty owe stają się w parlamentach przedmiotem walki między stronnictwami, wzajemnej krytyki, która jest drugim filtrem żądań ogółu. Dopiero po tem „opracowaniu" otrzymują formę ostateczną i są realizowane.

Rozumna demokracja polegać nie może na tem, aby wszelkie żądania obywateli we wszystkich szczegółach były wykonywane: stanowiłoby to nieszczęście dla nich samych. Odstraszającym przykładem tego jest właśnie Rosja, w której idee narodników (ludowców) polegały na tem, żeby inteligencja dostosowała się całkowicie do ideałów ludu. Na tem tle powstawały najbardziej niedorzeczne programy rolne, oparte na idei bezwzględnego wywłaszczenia, które doprowadziły do rewolucji agrarnej w 1917 roku, zniszczenia wielkiej i średniej własności. Chłopi zagarnęli ziemię wywłaszczonych, ale nie mogą jej w całości należycie uprawiać z powodu braku inwentarza i narzędzi rolniczych.

Ogół zawsze stać będzie niżej od kół społecznych wyrobionych. Oczywiście z niego to wychodzą ludzie, którzy wybijają się dzięki swym zdolnościom i mogą rywalizować z przedstawicielami warstw inteligentnych. Ale nawet przy największem zdemokratyzowaniu cywilizacji różnice pozostaną. Wyobraźmy sobie społeczeństwo w postaci grup A, B, C, D, przedstawiających bardzo różny poziom umysłowy; jeżeli z biegiem czasu pod wpływem postępu najniżej stojąca grupa A podniesie się do poziomu A', to grupa B dźwignie się do B', C do C' i D do D'. Niema bowiem jakiegoś stałego, niezmiennego poziomu, do którego ludzie się podnoszą, przeciwnie, rozwój prowadzi do zmienności. Ludzie nie rodzą się jako tabula rasa, lecz przynoszą ze sobą jakieś skłonności moralno - umysłowe, które roz-

wijają się w jego otoczeniu społeczno - kulturalnem. Urodzonemu np. w grupie D, najwyższej pod względem rozwoju, łatwiej będzie podnieść się do poziomu D' aniżeli temu, co się urodził w grupie C, B albo A. Rzecz przedstawiona jest ogólnie, poszczególnie bywa inaczej. Tu ma zastosowanie t. zw. prawo wielkich liczb: w znacznej ilości przypadków pewnej kategorji, pomimo rozmaitych odchyleń od normy średniej, ujawnia się zasadnicza tendencja.

Rozwój społeczny w dobie obecnej ma dwie tendencje równoległe: demokratyzację i specjalizację. Demokratyzacja bez specjalizacji cofnęłaby społeczeństwa wstecz — do barbarzyństwa; i odwrotnie, specjalizacja bez demokratyzacji mogłaby doprowadzić do stanowości, co również odbiłoby się ujemnie na rozwoju cywilizacji.

Musi więc dojść do kompromisu pomiędzy temi dwiema tendencjami. Kompromis ten nie jest ani trudny, ani niemożliwy. Polega na tem — mowa tu oczywiście o zagadnieniach społeczno - państwowych — aby rozmaite stronnictwa, reprezentujące różne grupy społeczne doszły zczasem do posiadania w swem gronie dostatecznej ilości kompetentnych specjalistów. Demokracja bowiem nie polega na tem, żeby każdy człowiek bez względu na swe przygotowanie mógł zająć każde stanowisko, lecz na tem, iżby, posiadając odpowiednie kwalifikacje, osiągnął je, nie bacząc na pochodzenie, majątek, stosunki i t. p.

Referendum dlatego właśnie jest niebezpieczne, że chce podporządkować przedstawicielstwo bardziej uzdolnione i wyżej stojące od mas tym właśnie masom; z tego więc względu zarówno w interesie ogólnym, jak i w interesie samej demokracji, powinno być odrzucone.

ROZDZIAŁ VII.

USTAWODAWSTWO.

1.

Ustawy i rozporządzenia.

Chociaż prawnicy ciągle posługują się terminem „ustawa", jednakże nie są zgodni w rozumieniu jej charakteru.

Życie jest bardzo zawiłe, a jego żywiołowy rozwój obleka się w tyle rozmaitych form, że chęć ujęcia jego objawów w ścisłe definicje prawne częstokroć napotyka wielkie trudności.

„Według jednych autorów, mówi prof. Cybichowski, normą prawną może być tylko norma ogólna, według innych autorów — ogólna lub szczególna; są autorowie którzy głoszą, że każda ustawa zawiera normy prawne, podczas gdy inni uczeni odróżniają ustawy z normami prawnemi (ustawy w znaczeniu materjalnem) od ustaw bez tych norm (ustawy w znaczeniu formalnem)".*)

„Fakt, mówi dalej prof. Cybichowski, że ustawa może nie zawierać prawa, jest znany oddawna, lecz nie usprawiedliwia tworzenia nowej kategorji ustaw formalnych. Wydanie ustawy, nie zawierającej prawa, nie jest użyciem pojęcia ustawy do celów niewłaściwych, lecz nadaniem nazwy ustawy aktowi, który nie stanowi prawa. Nauka i praktyka powinna wprawdzie w zasadzie używać nazwy ustawy tylko dla aktów prawodawczych, lecz powody specjalne mogą usprawiedliwiać wyjątek od tej zasady, np. chęć nadania aktowi powagi i uroczystej formy ustawy. Z drugiej strony może się zdarzyć, że ustawodawca, stanowiąc prawa, nazwy ustawy unika."**)

---

*) Polskie prawo państwowe. str. 80.

**) Polskie prawo państwowe. str. 81 i 82.

Stanowisko prof. Cybichowskiego wydaje mi się słusznem i realistycznem: z reguły parlament uchwala ustawy, będące prawami; w razach wyjątkowych uchwala ustawy nieposiadające tego charakteru.

„Rozporządzenie, mówi dalej prof. Cybichowski, jest — jak ustawa — aktem prawodawczym; przez rozporządzenie władza wykonawcza stanowi prawa. Ustawodawca nie może podołać pracy prawodawczej; parlament, chcący sumiennie spełniać obowiązki, musi szczegółowo badać projekty ustaw, co wymaga wiele czasu, lecz życie czekać nie może i woła ciągle o przepisy, aby nie było samowoli i rządów arbitralnych. Władza wykonawcza pod naporem potrzeb publicznych korzysta obficie ze swoich kompetencyj prawodawczych...

... Przez rozporządzenie rozumiemy akt prawodawczy władzy wykonawczej, wydany z upoważnienia władzy ustawodawczej."*)

Rozporządzenia dzielą się na samodzielne, wykonawcze i nadzwyczajne; pierwsze zastępują ustawy i są wydawane na zasadzie upoważnienia władzy ustawodawczej, które może być szersze, albo węższe; drugie są rozwinięciem ustawy w szczegółach, a więc jej sprecyzowaniem, a przez to samo uzależnione od niej; trzecie wreszcie mają charakter specjalny, wydawane są w chwilach, w których państwo znajduje się w niebezpieczeństwie, i okoliczności wymagają szybkiego działania. Rozporządzenia takie są zjawiskiem wyjątkowem, wywołanem niebezpieczeństwem zewnętrznem, wewnętrznem, albo przesileniem gospodarczem; mogą być wydane na podstawie pełnomocnictwa od władzy ustawodawczej, przewidującej ich konieczność, i wówczas mogą one nawet zmienić ustawy istniejące, ale nie konstytucyjne; albo też, gdy niebezpieczeństwo jest wielkie, — bez takiego upoważnienia. Ustawodawstwo państw rozmaitych i wymagania życiowe ustalają pewien sposób postępowania w tych wypadkach, za akty te jednak rząd jest ściśle odpowiedzialny przed władzą ustawodawczą.

Istnieje pewna hierarchja pomiędzy ustawami i rozporządzeniami: ustawy konstytucyjne, jeżeli bywają odróżniane od zwykłych, są ważniejsze od tych ostatnich; z chwilą kiedy

---

*) Polskie prawo państwowe. str. 106.

wchodzi w życie jakaś ustawa konstytucyjna, wszystkie ustawy, które są z nią w sprzeczności, tracą moc obowiązującą; ustawa zwykła musi ustąpić przed konstytucyjną.

„Konstytucja formalna, mówi słusznie Starzewski, łamie wszystko, co nie jest z nią zgodne, to wszystko, co wychodzi poza ustalone przez nią ramy, nie ma żadnego prawnego znaczenia, nie istnieje prawniczo. Żadna podrzędna norma nie może konstytucji ani zmienić, ani w jakikolwiek sposób jej się sprzeciwić. Gdyby akt jakiś, podający się za ustawę, traktat międzynarodowy, rozporządzenie... przeciwko tej zasadzie grzeszył, nie będzie aktem prawnym, mocy prawa posiadać nie może, a tem samem nie może stanowić żadnych obowiązków. Pozytywna zaś strona hierarchicznej wyższości polega na tem, że konstytucja może w zasadzie kasować i zmieniać wszelkie normy, lecz ją szczerbić mogą tylko normy równe jej godnością."*)

Tak się rzeczy przedstawiają z punktu widzenia logicznie prawnego.

W rozdziale o konstytucjach widzieliśmy, że nie wszystkie państwa rozróżniają ustawy konstytucyjne od zwykłych, albo, czyniąc to, nie trzymają się jednej zasady co do treści pierwszych i drugich. To rozróżnienie prowadzi do ustanowienia wyższości ustaw konstytucyjnych nad zwykłemi. Na straży tej hierarchiczności powinien stać specjalny organ. Inaczej owa słuszna zasada albo nie realizuje się w pełni, albo trafia na wielkie trudności i wywołuje nieporozumienia.

Ustawa zwykła może znieść i zmienić rozporządzenie władzy wykonawczej; naodwrót rozporządzenie nie posiada tej mocy w stosunku do ustawy. W wyjątkowych przypadkach rozporządzenie nadzwyczajne tego dokona, ale na podstawie specjalnego pełnomocnictwa władzy ustawodawczej. Rozporządzenie nie może pozostawać w sprzeczności z ustawą, gdyż ta stoi hierarchicznie wyżej od niego.

2.

Trybunały konstytucyjne.

Zasada wyższości ustaw konstytucyjnych nad zwykłemi była dawno przez pisarzy politycznych rozumiana i głoszona.

*) Środki zabezpieczenia prawnego konstytucyjności ustaw. str. 4 i 5.

Niektórzy uważali, że w każdem państwie bez względu na ustrój polityczny istnieją normy podstawowe, trwałe, na których ono się opiera, oraz drugorzędne, ulegające przeobrażeniom. To rozróżnianie dwojakiej kategorji norm istniało, zanim ustrój konstytucyjny, w znaczeniu ściślejszem, się rozpowszechnił. W Anglji, podczas pierwszej rewolucji działacze radykalni z obozu t. zw. levellerów (niwelatorów), zwłaszcza zaś pułkownik i publicysta Lilburn*), mocno zaznaczali te różnice i głosili, że normy podstawowe w ustroju państwowym nie powinny być zmieniane przez parlament. Idea ta nie została wówczas zrealizowana, dopiero później w Stanach Zjednoczonych A. P.

Poszczególne kolonje angielskie w Ameryce Północnej korzystały z szerokiej autonomji: jedne otrzymały przywileje (karty) bezpośrednio od króla, które wyznaczały zakres ich samodzielności w stosunku do Anglji, inne od gubernatorów królewskich albo kompanij handlowych.

Słusznie o nich mówi Starzewski: „Owe autonomiczne urządzenia charakteryzowały się tem, że kolonjalne zgromadzenia prawodawcze posiadały władzę ograniczoną, określoną dokładnie w odnośnym akcie powołującym je do życia, i to ograniczoną zarówno co do przedmiotów podpadających pod ich kompetencje (gdyż główny zrąb porządku prawnego kolonji stanowiło prawodawstwo metropolji), jak co do prawnego znaczenia przyznanego ich aktom w tych ramach przedsiębranym. Uchwały Zgromadzeń nabierały najczęściej mocy prawnej dopiero po sankcjonowaniu ich przez króla, względnie przez gubernatora w imieniu króla."**)

Jednakże zatwierdzenie powyższych uchwał nie nadawało im jeszcze przywileju nienaruszalności, każdy bowiem mógł taką uchwałę zaskarżyć przed sądem, jako niezgodną z prawem angielskiem. W przypadku istotnej sprzeczności z jego normami, wyrok sądu unieważniał ustawę. Ostatnią in-

---

*) Obszerne dane o jego działalności i teorjach, jak również o całym tym obozie daje Maksim Kowalewskij w znakomitem swem dziele p. t. „Ot priamowo narodoprawstwa k predstawitielstwu i ot patrialchalnoj monarchji k parlamentarizmu. tom II. str. 173 — 347.

**) Środki zabezpieczenia prawnego konstytucyjności ustaw str. 113 i nast.

stancją sądową dla takich spraw był „Privy Council" w Londynie.

W konstytucji Stanów Zjedn. A. P. (które powstały ze zbuntowanych kolonij angielskich po walkach zwycięskich z Anglją) i w konstytucjach poszczególnych stanów rozróżniono ustawy konstytucyjne (odpowiadające dawnym kartom) od ustaw zwykłych. Pierwsze uznano za fundament ustroju państwa i postawiono wyżej od drugich.

Konstytucja Stanów Zjednoczonych A. P. wyraźnie zawarowała nienaruszalność swoją oraz traktatów byłych i przyszłych jedynie w stosunku do konstytucyj i ustaw poszczególnych stanów, a nie zastrzegła jej wobec ustaw federacji.

Wyższość ustaw konstytucyjnych federacji nad jej ustawami zwykłemi wypływa logicznie z tego, że każda zmiana jakiejś ustawy konstytucyjnej odbywać się musi inaczej, niż zmiana ustawy zwykłej, oraz połączona jest z większemi trudnościami. Na straży konstytucji, a więc i stosunku jej do ustaw zwykłych federacji, stoją sądy zwyczajne, które przedstawiają trzy stopnie. Decyzja ostateczna należy do Najwyższego Trybunału Stanów Zjednoczonych. System kontroli konstytucyjności ustaw przez sądy istnieje także w poszczególnych stanach.

Skoro decyzja Trybunału raz zapadnie, żaden sąd w takich samych przypadkach nie poweźmie innej decyzji, nie chcąc jej narażać na kasację. Sądy rozpatrują tylko sprawy konkretne, w których strona jakaś uznała się za poszkodowaną skutkiem ustawy niezgodnej z konstytucją. Dopóki taka sprawa nie trafi do Najwyższego Trybunału, zdołają poszczególne sądy wydać orzeczenia w analogicznych sprawach, co ma za skutek mnogość rozmaitych wyroków w jednakowych przypadkach.

Starzewski robi słuszną uwagę w cytowanej pracy, że pewne ustawy konstytucyjne mogą być zmienione przez ustawy zwykłe tylko dlatego, że żadna sprawa konkretna, zastrzegająca niezgodność takiej ustawy z konstytucyjną, nie trafi do sądu. Np. ustawa, według którejby prezydent porozumiewał się co do mianowania wyższych urzędników nietylko z senatem, lecz także z izbą przedstawicieli, mogłaby, będąc sprzeczna z konstytucją, zachować moc przez kilka lat, dopókiby nie została zaskarżona i po długiej tam procedurze rozstrzygnięta.

Sfery radykalne różnych odcieni zarzucają amerykańskiemu systemowi kontroli konstytucyjności ustaw tendencję do powstrzymywania reform socjalnych przez uznawanie rozmaitych robotniczych ustaw ochronnych za niekonstytucyjne. Niezawodnie ten zarzut jest w bardzo znacznym stopniu słuszny. Interesujący się tym przedmiotem znajdzie odpowiedni materjał w pracy L. B. Bondina p. t. „Der Kampf der Arbeiterklasse gegen richterliche Gewalt in den Vereinigten Staaten"*).

Stwierdziwszy ten fakt, zastanowić się trzeba nad jego przyczynami oraz nad kwestją, czy w innem środowisku działalność sądów w decydowaniu o konstytucyjności ustaw dawałaby takie same wyniki, jak w Stanach Zjednoczonych A. P.

Opinja publiczna w tym kraju działa jednakowo na sędziów, jak na ciała ustawodawcze. Zasada nieinterwencji państwa była tam bardzo długo niezmiernie popularna. Łatwość znalezienia zarobku, spowodowana pewnym brakiem rąk robocznych, utrzymywała społeczeństwo w przekonaniu, że położenie robotników jest naogół pomyślne. Jeżeli do tego dodamy potęgę związków przemysłowych, słabość ruchu robotniczego wogóle, a socjalistycznego w szczególności, łatwo zrozumiemy, dlaczego sądy w tem państwie zajęły takie, a nie inne stanowisko wobec zagadnień socjalnych.

Zgoła odmienne warunki mamy obecnie w Europie nietylko zachodniej, ale i środkowej. Teorje szkoły manczesterskiej w ekonomji politycznej dawno zbankrutowały w nauce i praktyce. Ruch robotniczy wszędzie jest silny, związki kapitalistyczne nie reprezentują tej potęgi, co w Stanach Zjedn. A. P. Niektóre zaś konstytucje współczesne zawierają w swych tekstach wprost nawet rodzaj deklaracji w sprawie ustawodawstwa socjalnego, np. powojenne konstytucje Rzeszy Niemieckiej. Dlatego też niema obawy, aby rozpowszechnienie w Europie systemu sądowej kontroli nad zgodnością ustaw z konstytucją stać się miało przeszkodą w rozwoju racjonalnego ustawodawstwa socjalnego.

Za przykładem Stanów Zjednoczonych A. P. poszły po wielkiej wojnie światowej Austrja i Czechosłowacja. Wyzy-

*) Praca ta mieści się w „Archiv für die Geschichte des Sozialismus und der Arbeiterbewegung" wydawanych przez dr. Karola Grünberga Vierter Jahrgang I Heft. Str. 30 — 86 r. 1913.

skano tu już ich doświadczenie i zreorganizowano kontrolę sądową nad konstytucyjnością ustaw w sposób odmienny. Austrja obecnie jest federacją. Konstytucja związkowa ustanawia wyższość konstytucji federacyjnej nad jej ustawami zwykłemi, oraz nad ustawami i konstytucjami poszczególnych krajów, wchodzących w jej skład. Jedynie Trybunał Konstytucyjny jest powołany do rozstrzygania o zgodności ustaw z konstytucją, zarówno w związku, jak w krajach, oraz o zgodności konstytucyj i ustaw krajowych z konstytucją federacji. Sądy zwykłe decydują tylko o należytem ogłoszeniu ustaw. Trybunał Konstytucyjny rozpatruje sprawy na żądanie rządu związkowego, rządu krajowego oraz z urzędu, gdy ustawa ma służyć za podstawę do jego orzeczenia w konkretnej sprawie w zakresie jego kompetencji. Obywatele nie mogą zaskarżyć ustawy wprost, lecz pośrednio, zaskarżając jakiś akt administracyjny oparty na tej ustawie.

W Czechosłowacji panuje system zbliżony do austrjackiego. W niektórych innych państwach europejskich sądy same uznały się za kompetentne do rozstrzygania o konstytucyjności ustaw. Oczywiście to jest możliwe tylko tam, gdzie ustawy konstytucyjne są wyodrębnione od innych. Ale i w tych warunkach władza sądowa nie wszędzie wykonywa tę funkcję, np. we Francji.

Potrzcbę kontroli nad zgodnością ustaw z konstytucją odczuwa się coraz silniej. Współczesne życie społeczno - polityczne i gospodarczo - kulturalne staje się bardziej złożone; zakres działalności państwa znacznie się rozszerza; skutkiem tego powstaje coraz więcej ustaw. Parlamenty, które je uchwalają, mają zadania coraz trudniejsze. Na tle takich okoliczności omyłki i wszelkie niedopatrzenia są nieuniknione, i dlatego właśnie potrzebna jest kontrola władzy postronnej nad zgodnością ustaw z konstytucją.

Władzą zaś tą może być — tylko sąd.

W monarchjach konstytucyjnych bez rządów parlamentarnych panujący łącznie z parlamentem sprawował władzę ustawodawczą i posiadał veto nieograniczone, mógł więc rozciągać kontrolę nad projektami ustaw, które przeszły w izbach. Kontrola taka jednak miała dużo stron ujemnych, gdyż przeważał w niej wzgląd polityczny.

W państwach z systemem rządów parlamentarnych głowa państwa — monarcha czy prezydent, właściwie nie posiada prawa veta nieograniczonego, a często i ograniczonego, gdzie zaś rozporządza niem formalnie, nie włada faktycznie; nie może więc dlatego być sędzią w sprawie konstytucyjności ustaw.

Ponieważ władza wykonawcza, będąc przy systemie rządów parlamentarnych emanacją władzy ustawodawczej, nie może rozstrzygać o konstytucyjności ustaw, konstytucja zaś nie powierza tego sądom ogólnym ani specjalnym, więc pełni tę funkcję władza ustawodawcza. Nie jest to jednak zjawisko pożądane, gdyż nastrój albo przypadkowy układ sił w parlamencie może spowodować decyzję niewłaściwą.

Kontrolę władzy sądowej zarówno nad konstytucyjnością ustaw, jak i nad wszelkiego rodzaju aktami administracyjnemi z punktu widzenia ich zgodności z ustawami powinny skupiać w sobie trybunały konstytucyjne. Wszczynać sprawy w takich trybunałach mogliby zarówno poszczególni obywatele, jak korporacje, oraz rząd i ciała ustawodawcze.

Praktyka wykaże, jaka będzie najodpowiedniejsza organizacja trybunałów w szczegółach. To tylko należy nadmienić, że składać je powinni ludzie specjalnie obeznani z prawem państwowem, międzynarodowem i administracyjnem, posiadający rozległe wykształcenie w dziedzinie nauk społeczno-politycznych. Najwybitniejsi nawet cywiliści albo kryminolodzy nie nadają się na te stanowiska.

3.

Rewizja konstytucji.

Wspomniałem już wyżej, że za małemi wyjątkami, wszystkie prawie konstytucje odróżniają ustawy konstytucyjne od zwykłych, co znajduje swój wyraz w trudniejszej zmianie pierwszych aniżeli drugich.

To utrudnianie zmian konstytucji ma swoje głębokie uzasadnienie: konstytucja jest bezpośrednią podstawą całego ustroju prawno - państwowego, nie należy więc tej podstawy bez bardzo ważnych powodów naruszać, a tembardziej niweczyć, gdyż cały ustrój może się zachwiać i spowodować groźne dla państwa skutki. Nie znaczy to oczywiście, żeby konstytu-

cje miały być niezmienne; przeciwnie, i one muszą ulegać przekształceniom, ale nie pod wpływem przelotnych nastrojów, wywołanych przejściowemi przyczynami.

Przepisy dotyczące rewizji konstytucji powinny odpowiadać następującym warunkom: 1) ściśle określać okoliczności, w których może być przedsięwzięta; 2) nie utrudniać zmian konstytucji w tym stopniu, iżby pozostawała wtyle poza wymaganiami życia społeczeństwa i państwa.

Zarówno zbyt łatwe przeprowadzanie rewizji konstytucji, jak i zbyt trudne jest w skutkach szkodliwe. W przypadku pierwszym państwo narażone jest na chwiejność swych podstaw; w drugim grozi mu zastój, skostnienie w starych formach, niezdolność przystosowania się do nowych warunków albo fermenty rewolucyjne.

W państwach z dwuizbowem przedstawicielstwem rewizje konstytucyj były dawniej niełatwe, bo wymagały zgody dwóch izb o składzie zazwyczaj bardzo różnym. Obecnie, kiedy budowa ciał ustawodawczych jest podobna, nie nastręcza już takich trudności.

Najbardziej rozpowszechnione są dwa systemy rewizji konstytucyj: 1) kwalifikowaną większością głosów obu izb, która zazwyczaj wynosi 2/3, najczęściej przy obecności przynajmniej połowy ich członków; 2) zwykłą większością izb połączonych w jedno zgromadzenie.

W państwach federacyjnych rewizja konstytucji jest trudniejsza, gdyż oprócz przyzwolenia izb, których uchwały zapadają kwalifikowaną większością głosów, wymagana jest zgoda znacznej większości stanów albo kantonów federacji, np. 3/4 Stanów Zjednoczonych A. P. W Szwajcarji żadna zmiana konstytucji nie może się obejść bez aprobaty referendum.

Prawie wszystkie konstytucje mówią o rewizji i o zmianie ich. Pojęcia te rozróżnia także nasza konstytucja, choć ich nie precyzuje.

Prof. Komarnicki słusznie twierdzi*), że przez pierwszy z tych terminów rozumieć należy zmiany zasadnicze, stanowiące o charakterze konstytucji, a przez drugi — zmiany niemające tego podstawowego znaczenia.

---

*) Polskie prawo polityczne. str. 581.

Obok rewizyj i zmian, dokonywanych bezpośrednio w formach przewidzianych przez konstytucję, zachodzą przeobrażenia konstytucyj pośrednio, jakby ubocznie, nie formalnie.

Przeobrażeniom tym poświęcił specjalną pracę Jellinek p. t. „Verfassungsänderung und Verfassungswandlung", w której zebrał ciekawy materjał. Przytoczę z niej kilka przykładów, charakteryzujących sposób tych przeobrażeń. W konstytucji francuskiej, oktrojowanej przez Ludwika XVIII w 1814 r., § 18 głosił, że każde prawo powinno być uchwalone większością głosów w obu izbach, jednakże bez bliższego określenia tej większości oraz ilości obecnych posłów. Izba Parów uznała obecność 1/3 członków za wystarczającą do prawomocności obrad i uchwał; Izba Deputowanych zaś — obecność większości członków. Wniosek o zmniejszenie tej liczby został odrzucony jako niekonstytucyjny. Jakkolwiek niewątpliwie ta sama norma była obowiązującą dla obu izb, utrzymała się wbrew konstytucji norma 1/3 w Izbie Parów. W ten sposób uchwała regulaminowa tej Izby zmieniła przepis konstytucyjny.

W Niemczech Zjednoczonych konstytucja żądała, aby posiedzenia parlamentu były jawne, tymczasem faktycznie wprowadzono także i tajne posiedzenia.

Niekiedy władze administracyjne przez swoją dowolną interpretację zmieniały konstytucje. Np. w W. Ks. Badeńskiem konstytucja z 1818 r. nadawała panującemu wszystkie prawa władzy państwowej bez ich szczegółowego określenia. Powszechnie więc uważano, że wielki książe posiada prawo łaski w najszerszem znaczeniu tego wyrazu. Korzystał z niego często zarówno w formie ogólnej amnestji w 1857 r., jak i w wypadkach pojedyńczych. Później rząd zmienił widocznie swój pogląd i, nie chcąc żeby normalny wymiar sprawiedliwości był naruszany, oparł się na jednym paragrafie konstytucji, który mówi, że książe może zmniejszyć karę, albo uwolnić od niej, i zdecydował, że monarcha nie posiada prawa amnestji, ponieważ o niej niema wzmianki w powyższym paragrafie*). W ten sposób konstytucja została zmieniona.

---

*) Cytuję według wydania rosyjskiego „Konstitucji ich izmienienja i preobrażenja". str. 14 — 19 i następne.

Niekiedy siłą rzeczy następują zmiany konstytucji. Np. wedle przepisów konstytucji niemieckiej przedwojennej cesarz winien był corocznie zwoływać, odraczać i rozwiązywać Radę Związkową (reprezentującą rządy państw wchodzących w skład Niemiec).Została ona zwołana w 1883 r. po raz ostatni i odtąd funkcjonowała bez przerwy, bo była niezbędna. Zmieniło to oczywiście normę konstytucyjną.

Przytoczone przykłady, których Jellinek sporo nagromadził, dowodzą, że konieczna jest instytucja, któraby stała na straży konstytucji, a więc — Trybunał Konstytucyjny. Jeżeli jakaś norma konstytucyjna nie odpowiada wymaganiom życia, trzeba ją zmienić. Wszelkie zaś pośrednie, uboczne zmiany konstytucyj są niepożądane, tembardziej, że nie zawsze dotyczą drobiazgów.

4.

Ciała doradcze.

Rozrastanie się ustawodawstwa wskutek potrzeby szybkiego normowania rozmaitych dziedzin życia społecznego w parlamentach współczesnych utrudnia niezmiernie zadanie członków zgromadzeń reprezentacyjnych.

Przeciwnicy parlamentaryzmu, a zwłaszcza demokratycznej ordynacji wyborczej, twierdzą, że teraźniejszy poziom umysłowy posłów jest bardzo niski, i to stanowi główną przyczynę wadliwości redakcji ustaw.

Ten zarzut niekompetencji trzeba ograniczyć do właściwych rozmiarów, uwzględniając fakt, że ustawodawstwo współczesne, którego przedmiotem są przeważnie bardzo skomplikowane zagadnienia socjalne, jest o wiele trudniejsze od dawniejszego z przed 100 albo 80 laty, które się niemi mało zajmowało.

Józef Barthélemy w pracy swej p. t. „Le problème de la compétence dans la démocratie" stwierdza znaczny udział w parlamentach ludzi niekompetentnych, dyletantów w zakresie ustawodawstwa, zwanych przez niego „amateurs". Jednakże, jak słusznie uważa, parlamenty i rządy nie mogą się składać z samych fachowców, którzyby wykonywali czynności techniczne czyto w pracy ustawodawczej, czy administracyjnej. Takie ciało ustawodawcze byłoby jednostronne i uzależniało całkowi-

cie społeczeństwo od siebie. Szefowie administracji, a więc ministrowie, musieliby być dobierani jedynie z pośród urzędników administracyjnych, co także miałoby swoje złe strony W takich warunkach mowy nie mogłoby być o wolności politycznej i wpływie narodu na państwo*), zwłaszcza dzisiaj — dodamy od siebie — kiedy takich wytrawnych specjalistów jest niewielu, a niektóre stronnictwa nieomal wcale ich nie posiadają. Barthélemy radzi więc zachować równowagę pomiędzy reprezentantami pewnych kierunków a fachowcami w ten sposób, iżby pierwszym powierzać funkcje polityczne, drugim zaś — techniczne. Taki podział funkcyj nie zawsze byłby możliwy, jednakże zasadniczo myśl autora jest zupełnie słuszna.

„W państwie demokratycznem, mówi on, obywatele pretendują do wywierania wpływu na kierownictwo społeczeństwem, którego są członkami. Pragną nakreślić linje wytyczne, po których powinien iść rząd, albo przynajmniej mniemać, że posiadają takie prawo; dlatego chcą stawiać na czele kraju jednostki będące wyrazem ich woli; ciała ustawodawcze mają się składać z ich reprezentantów."**)

Ministrowie rekrutowani z pośród działaczy politycznych, a nie fachowców, winni nadawać kierunek ogólny w zakresie swej władzy, impuls do akcji; zadaniem tamtych jest praca wykonawcza szczegółowa w granicach ogólnego programu nakreślonego przez szefa. Ta sama zasada znalazłaby zastosowanie w rozmaitych urzędach, gdzie tylko wykonawców obowiązuje przygotowanie fachowe.

Rozpatrzywszy rozmaite systemy wyborcze, Barthélemy słusznie wykazuje, że żaden nie daje gwarancji wyboru najodpowiedniejszych, że więc poszukiwanie jakiejś elity politycznej nie da praktycznych wyników. Również słusznie krytykuje tych, co występują przeciwko przedstawicielom t. zw. profesyj wyzwolonych, a zwłaszcza adwokatom w parlamencie, przeciwstawiając im ludzi zawodów t. zw. praktycznych. Widzi dowód zmysłu praktycznego włościan francuskich w tem, że nie wybierają do parlamentu chłopów.

*) Le problème de la compétence dans la démocratie. Paryż 1918 str. 4 — 8.

**) Le problème de la compétence dans la démocratie. Paryż 1918 str. 9.

Ustawy, zdaniem tego uczonego, są gorzej redagowane za dzisiejszego panowania demokracji, aniżeli dawniej; zarazem duch ich i cały kierunek ujawnia większe poczucie sprawiedliwości społecznej i braterstwa, jak np. ustawodawstwo francuskie z lat ostatnich, które zaszczyt przynosi III Republice. Wzorem dotychczas niedoścignionym jasności, logiczności i ścisłości jest kodeks cywilny Napoleona I.

Barthélemy przypomina projekt prezesa ministrów francuskich Floqueta, który chciał stworzyć radę państwa z fachowych prawników, wybieranych przez izbę deputowanych i senat z listy sporządzonej przez czynniki zawodowo kompetentne. Rola tej rady państwa byłaby doradczą. Wypowiadałaby się dwukrotnie: po złożeniu projektu izbom i przed ostatecznem jego uchwaleniem. W ten sposób myśl przewodnia, idea zasadnicza wychodziłaby od parlamentu albo od rządu; rada państwa natomiast lojalnie starałaby się myśl tę ująć możliwie jasno, ściśle i konsekwentnie w redakcji ustawy. Taki stosunek uważa Barthélemy za właściwy pomiędzy czynnikami politycznemi a fachowcami w ustawodawstwie.

Kwestja kompetencji budzi coraz większe zainteresowanie, to też wszyscy pracujący teoretycznie nad zagadnieniami ustrojowemi państw współczesnych dotykają tego przedmiotu. Giraud w książce*) o bolączkach demokracji wogóle i jej ustawodawstwa w szczególności idzie dalej od Barthélemy'ego, gdyż zamiast pojedyńczego ciała doradczego w sprawach ustawodawczych proponuje aż dwa: jedno o charakterze technicznym, fachowym, drugie — prawniczym. Projekt ten jest tem osobliwszy, że Giraud, zwalczając system dwuizbowy w parlamentach na rzecz jednoizbowego, głównie zarzuca mu przewlekłość procesu ustawodawczego, marnotrawstwo czasu.

Ciało doradcze zawodowe ma być podzielone na sekcje, odpowiadające różnym wielkim działom: wytwórczości, zawodom wyzwolonym i administracji. Sekcje posiadałyby swe oddziały; te wydawałyby swe opinje o projektowanych ustawach i udzielały informacyj. W wypadkach wyjątkowych możnaby tym ciałom przyznać głos stanowczy.

---

*) La crise de la démocratie. Paris 1925 r.

Ciało doradcze prawnicze w zakresie redakcji ustaw Giraud rozumie jako instytucję podobną do francuskiej Rady Stanu, złożoną z zawodowych pracowników, powoływanych przez władzę wykonawczą*).

W ten sposób projekty prawa przechodziłyby przez podwójne sito doradczych instytucyj zawodowych i fachowych. Cała procedura byłaby ogromnie przewlekła, pochłaniałaby sporo energji i uruchomiała wielu ludzi.

Wszyscy zwolennicy instytucyj doradczych o charakterze zawodowym, czy fachowym biorą za podstawę swych wywodów błędne mniemanie, że parlamenty i rządy, przygotowując projekty praw w rozmaitych dziedzinach, zupełnie nie znają opinji tych kół społecznych, których one dotyczą. W każdem państwie współczesnem istnieją rozmaite związki: rolników wielkich i małych, przemysłowców i robotników, rzemieślników, kupców, nauczycieli, adwokatów, lekarzy i t. p. Kiedy gotują się ustawy, dotyczące interesów ich członków, organizacje te zwracają się do rządu, ciał ustawodawczych i komisyj z memorjałami i przedstawieniami. Posiadają swe własne pisma, które omawiają te sprawy. W każdem ministerjum pracują referenci prasowi, którzy informują dyrektorów departamentów, wiceministrów i ministrów o żądaniach rozmaitych grup zawodowych. Nie ulega więc wątpliwości, że zarówno posłowie, jak i ministrowie opinje te znają. Tworzenie ciał doradczych nic w tym względzie dodać nie może. Jeżeli zaś mimo to parlamenty uchwalają ustawy, a rządy wydają rozporządzenia, niezadawalające kół zawodowych, a nawet szerokich sfer społecznych, to nie z powodu nieznajomości ich opinji, lecz niemożności zadowolenia wszystkich, i wybrania takiej decyzji, którąby godziła rozmaite sprzeczne żądania. Współczesny parlament i rząd jest wynikiem układu sił społecznych — najkompetentniejsze rady faktu tego nie zmienią — i ten parlament decyduje, a nie jakieś żywioły zawodowe. Zresztą którychże rad zawodowych należy słuchać, kiedy bardzo często w łonie samych organizacyj profesjonalnych istnieją sprzeczne kierunki?

Jednem z najważniejszych zadań państwowych jego organów czyto ustawodawczych, czy wykonawczych jest

*) Giraud: La crise de la démocratie. str. 196 — 236.

powzięcie decyzji. Wciąganie do pracy ustawodawczej rozmaitych ciał doradczych gospodarczych albo kulturalnych tylkoby te decyzje opóźniało i komplikowało. Parlamenty mają już utrudnioną pracę wskutek istnienia różnych stronnictw, z któremi trzeba się liczyć. Nadto w państwie musi istnieć zasada odpowiedzialności, która powinna być skoncentrowana; jeżeli rozkłada się ją na wiele czynników, żaden nie może jej ponosić. Dlatego stwarzanie rozmaitych zawodowych ciał, współdziałających z parlamentem w ustawodawstwie, chociażby w charakterze doradczym, jest tylko szkodliwe. Dzisiaj wpływy rozmaitych zrzeszeń często są zbyt wielkie i tamują działalność ciał ustawodawczych i rządu.

Zupełnie inaczej rzecz się ma z doradczemi ciałami prawniczemi. Redakcja ustaw powinna być oczywiście bardzo staranna. Jednakże stwarzanie w tym celu jakiejś rady stanu albo innej instytucji jest rzeczą zbędną. Zupełnie wystarczy, jeżeli parlament będzie posiadał kilkunastu czy więcej wytrawnych prawników ze stałą dobrą pensją, którzy, wyspecjalizowani w różnych działach, będą stale powoływani do poszczególnych komisyj, po jednemu albo dwóch z głosem doradczym w sprawach redakcji ustaw; możnaby im przyznać taki głos i na plenum przed ostatecznem głosowaniem.

Nie jest bynajmniej rzeczą łatwą skupić takich wybitnych fachowców prawników w rozmaitych dziedzinach życia społeczno - państwowego. Dziś specjalizacja poszła bardzo daleko, i żeby formułować specjalne ustawy, nie dość jest być wytrawnym prawnikiem, trzeba jeszcze posiadać gruntowną wiedzę w tej dziedzinie, której dotyczą. Zalecane tutaj uczestnictwo prawników w redagowaniu ustaw lepsze jest od specjalnych ciał doradczych, złożonych z prawników, dla następujących powodów: 1) ogranicza ich udział formalnie do węższego zakresu, umieszczając ich w komisjach, w których są w ogromnej mniejszości; 2) zarazem wiąże ich z niemi ściślej i czyni współpracę łatwiejszą, gdyż komisja ustala zasadniczą wytyczną, a oni nie występują jako ciało zbiorowe, lecz jako pomocnicy jej przy ustalaniu redakcji projektowanych ustaw; 3) cała procedura opracowywania i uchwalania ustaw znacznie się skraca i upraszcza; 4) poczucie odpowiedzialności nie roz-

kłada się na większą ilość czynników; 5) autorytet parlamentu nie zmniejsza się.

Oczywiście, aby ci prawnicy - fachowcy mogli pracować z pożytkiem dla ustawodawstwa, powinni jedynie temu się oddać, posiadać stanowisko pewne i trwałe, co wpływa korzystnie na niezależność opinji.

Brak jest podstaw do mniemania, aby komisja nie miała uwzględniać zdania prawników - fachowców, którzy, przyjmując jej pogląd na projekt ustawy, uwagi swe ograniczają tylko do jej sformułowania w sposób jasny, ścisły, logiczny, oraz baczą, aby nie znosiła innych ustaw, które dotyczą tegoż przedmiotu, i nie stanęła z niemi w sprzeczności.

ROZDZIAŁ VIII.

WŁADZA WYKONAWCZA.

W jednym z poprzednich rozdziałów omówiłem władzę głowy państwa — panującego albo prezydenta, i wskazałem, że w państwie z systemem rządów konstytucyjnych, ale nie parlamentarnych, jest ona bardzo silna, w państwach zaś z systemem rządów parlamentarnych — nikła.

Głowa państwa formalnie jest wszędzie naczelną władzą wykonawczą, faktycznie zaś wyłącznie tam, gdzie ministrowie politycznie przed nią tylko odpowiadają, a nie przed parlamentem.

O roli ministrów w państwach z systemem rządów konstytucyjnych nie trzeba się długo rozwodzić: nie posiadają samodzielnego znaczenia i są jedynie wykonawcami woli monarchy albo prezydenta. Tylko kiedy głowa państwa bezpośrednio mało się zajmuje rządami, odgrywają dużą rolę, gdyż sprawują ją w rzeczywistości sami. Ministerja w państwach tego typu nie stanowią zazwyczaj harmonijnej całości, związanej jakimś wspólnym programem: każdy minister rządzi w swoim zakresie, komunikuje się bezpośrednio z monarchą albo prezydentem, przedstawia mu wnioski do aprobaty i odbiera instrukcje. Wyjątkowo tylko jakaś bardzo wybitna indywidualność wysuwa się na plan pierwszy i podporządkowywuje sobie innych. Tak było w Prusach za rządów Bismarka. W państwach o rządach konstytucyjnych wszystko zależy od głowy państwa, i dlatego trudno jest mówić tutaj o normach stałych.

W Stanach Zjednoczonych A. P. ministrowie są tylko wykonawcami woli prezydenta, który jednak przy powoływaniu ich na stanowisko skrępowany jest względami na partję, której był kandydatem.

Inaczej rzecz się ma w państwach z systemem rządów parlamentarnych. Tam głowa państwa, chociaż formalnie mianuje ministrów, musi powierzyć misję utworzenia rządu jednemu z przywódców tej partji politycznej, która ma większość w parlamencie, albo jednemu z przywódców tych partyj, które tworzą polityczny blok większości. W przeciwnym razie, t. j. gdyby inna osoba tworzyła rząd, to, stanąwszy przed parlamentem z dobranymi przez siebie ministrami, otrzymałaby od izby votum nieufności i musiałaby podać się do dymisji.

W przypadku, kiedy jedna tylko partja tworzy większość absolutną, jak bywa w Anglji, głowa państwa nie ma prawie żadnej swobody w wyborze premjera. Gdzie żadna partja absolutnej większości nie reprezentuje, głowa państwa działa z większą stosunkowo swobodą, gdyż czyni wybór pomiędzy paru albo kilku kandydatami na premjerów, jak się zdarza np. w Belgji. Jeżeli blok jest silnie związany i wysuwa w zdecydowany sposób swego kandydata, głowa państwa musi się do tego zastosować. W tych okolicznościach premjer jest wobec niej niezależny i posiada mocną pozycję.

Premjer składa listę innych ministrów i przedstawia ją głowie państwa do zatwierdzenia. W wyborze swych pomocników jest jednak w pewnym stopniu skrępowany: gdzie jedna duża partja ma większość, musi powołać na ministrów wybitnych członków swego stronnictwa, czasami jego drobnych frakcyj, z któremi liczyć się trzeba; gdzie blok stronnictw tworzy większość, premjer musi dobierać sobie towarzyszy z pośród tych stronnictw, które do tego bloku wchodzą, inaczej do utworzenia rządu nie przyjdzie. Ta niemożność swobodnego dobierania sobie pomocników utrudnia sformowanie rządu całkowicie sharmonizowanego pod względem osobowym, a po części programowo - taktycznym, (kiedy nie jedno stronnictwo, ale ich blok tworzy większość). Zresztą w tych czynnościach dużą rolę odgrywa osoba premjera, jego wpływ, zdolności, stopień powagi i zaufania, któremi się cieszy.

W rozmaitych państwach z systemem rządów parlamentarnych są przyjęte w szczegółach rozmaite normy postępowania przy tworzeniu rządu. W Anglji ministrowie mogą być brani tylko z pośród członków Izby Gmin i Izby Lordów, w innych państwach niema konieczności powoływania na mini-

strów jedynie członków ciał ustawodawczych. W Anglji podsekretarze stanu są urzędnikami w ministerjach, którzy nie mogą zabierać głosu w Izbach, do tej czynności zaś powoływani są inni, t. zw. parlamentarni podsekretarze stanu. We Francji podsekretarze stanu są członkami stronnictw, zasiadają w parlamencie i ustępują wraz ze zmianą gabinetu. W Anglji tytuł ministrów posiada sporo osób nienależących do t. zw. gabinetu ministrów, który liczy około 20 członków. Ponieważ ta ich duża liczebność utrudniałaby współpracę, z grona tego wyłania się ściślejsza grupa, stanowiąca właściwy rząd. Zwyczaj ten nie obowiązuje we Francji. W innych państwach panują znowu odmienne zwyczaje, które będą omówione gdzieindziej. Te nieliczne podałem jedynie dla przykładu.

Ministrowie występują w ustroju państwa ze względu na swe czynności w roli podwójnej: 1) jako szefowie poszczególnych działów administracji państwowej, 2) jako członkowie rady ministrów, która właściwie rządzi w państwach z systemem rządów parlamentarnych. Rada ministrów decyduje o całej polityce państwa we wszystkich jej dziedzinach.

Mniema się powszechnie, że ministrowie powinni być dobrymi fachowcami w swej dziedzinie, ponieważ stoją na czele poszczególnych gałęzi administracji. W tem mniemaniu ujawnia się niedocenianie roli ministrów jako członków rady ministrów.

Wyobraźmy sobie, że gabinet ministrów, t. j. ogół ministrów jako ciało zbiorowe, składa się z najlepszych fachowców. Jeżeli nie będą posiadali innych przymiotów poza wiedzą specjalną i uzdolnieniami w swej dziedzinie, ich działalność zbiorowa jako rady ministrów okaże się nieudolna: nie będą mogli objąć całości zagadnień życia państwowego, podczas gdy właśnie z punktu widzenia tej całości należy przedewszystkiem opracowywać program pracy państwowej. Tak samo akcja każdego ministerjum powinna być przystosowana do zasadniczych wytycznych polityki państwa zarówno wewnętrznej, jak zewnętrznej.

Z powyższych względów od ministra powinno się wymagać nietyle wykształcenia fachowego w tej albo innej dziedzinie, ile raczej ogólnego wykształcenia politycznego, szerokiego widnokręgu, ogólnej znajomości stosunków politycznych, społecznych, gospodarczych w kraju i zagranicą. Tylko rada

ministrów z takich złożona ludzi może wydatnie i celowo współpracować, łatwiej się porozumiewać, należycie oceniać sytuację państwa. Ich ogólno - polityczne wykształcenie dostarczy im więcej punktów stycznych na wypadek różnicy poglądów, aniżeli samym fachowcom w rozmaitych działach.

Nie znaczy to oczywiście, żeby fachowość była zbędna. Bynajmniej, tylko — że ma być reprezentowana przez wiceministrów, czyli podsekretarzy stanu, którymi powinni być urzędnicy, a nie politycy czynni czyto w ciałach ustawodawczych, czy poza niemi. Wiceministrowie utrzymują ciągłość w pracy poszczególnych ministerjów. Jako wytrawni specjaliści powinni baczyć, aby wszystkie sprawy były załatwiane bez zarzutu pod względem samej techniki wykonania. Podczas gdy minister nadaje ogólny kierunek pracy ministerjum, jako mąż zaufania stronnictwa albo stronnictw, mających większość w parlamentach, wiceminister wykonywa zlecenia ministra w granicach jego programu możliwie dobrze. Minister niefachowiec, ale człowiek inteligentny, o szerokim horyzoncie i politycznie wykształcony, wsparty przez wiceministra fachowca — oto najlepsze wyjście w dziedzinie organizacji rządu. Oczywiście osiągnięcie tego harmonijnego współdziałania niezawsze jest łatwe, a nawet możliwe.

Występują tu z natury rzeczy rozmaite trudności: minister polityk może pod wpływem temperamentu politycznego niedoceniać rad wiceministra, wiceminister urzędnik, jako administrator specjalista, nie respektować pewnych posunięć ministra. Konflikty zatem powstawać mogą, ale nie muszą. Inteligentny i wykształcony minister będzie miaikował swój temperament polityczny i, wobec braku zazwyczaj własnego doświadcenia administracyjnego, szukał z konieczności oparcia o wiceministra. Ten, jako podległy ministrowi, nie może wskazań jego lekceważyć, więc, zachowując całkowitą swobodę zdania wobec niego, powinien się poddawać lojalnie jego ostatecznej decyzji i ją wykonywać.

Przeciwdziałanie krokom niebezpiecznym albo wręcz szkodliwym jakiegoś ministra jest zabezpieczone przez to, że bardzo ważnemi decyzjami w poszczególnych ministerjach interesują się wszyscy ministrowie, zatem jednostronność, czy

ryzykowność jednego spotkać się może z oporem drugiego albo trzeciego.

Nieodzownym przymiotem rządu jest zdolność powzięcia decyzji. Najczęściej ważne sprawy zalegają z braku tej zdolności: niektórzy ministrowie poprostu odkładają decyzje do nieskończoności. Dlatego, oprócz przymiotów intelektualnych, należy wymagać od ministrów pewnych właściwości charakteru, gdyż tylko ludzie stanowczy mogą rządzić. Do rządzenia trzeba posiadać własny pogląd i własną wolę. Nie powinno się wszakże identyfikować woli z brutalnością, co się często zdarza.

Sprawność rządu zależy w znacznej mierze od stanowiska premjera czyli prezesa ministrów. O ile jest ono silniejsze wśród innych ministrów, o tyle rządy, przy innych warunkach równych, są bardziej jednolite, konsekwentne i stanowcze. Okoliczności historyczne w państwach poszczególnych sprawiły, że pozycja premjera nie wszędzie bywa jednakowa. W Anglji np. jest znacznie mocniejsza, aniżeli we Francji.

Na postawę rządu ma wpływ decydujący charakter stronnictw politycznych: jeżeli są dobrze zorganizowane, oparte na dokładnym programie, którego się ściśle trzymają, sytuacja polityczna w państwie wogóle, w parlamencie zaś w szczególności, jest wyraźna, a premjer i rząd mogą działać na podstawie pewnych danych. Zupełnie inaczej przedstawia się sytuacja tam, gdzie istnieją jedynie luźne grupy polityczne, zazwyczaj czynne tylko przed wyborami, posłowie zaś, nieskrępowani programem, działają na własną rękę. W tych warunkach rząd, nawet posiadając pozornie większość, nigdy nie może być jej pewny, gdyż antagonizmy osobiste posłów, współubieganie się o wpływy, domaganie się różnych koncesyj dla siebie i swych wyborców, wytwarzają sytuację chwiejną. W Anglji i Belgji dobrze organizowane stronnictwa działają na podstawie sprecyzowanych programów; inaczej natomiast jest we Francji i było we Włoszech przedwojennych.

Zagadnienie silnego rządu w państwie posiada pierwszorzędne znaczenie. Istotnie, rząd czuwa nad całem życiem państwa oraz jego rozwojem. Niedołężny, słaby, nieświadomy tego, co się dzieje w państwie albo, co gorsza, nie chcący o tem wiedzieć, bez programu na dalszą i bliższą metę, działający z dnia

na dzień, bez odwagi decyzji — prowadzi państwo szybkim krokiem do rozkładu i upadku.

W dalszej przeszłości silny rząd powstawał w państwach, gdzie przywileje polityczne warstw wyższych, a częściowo i średnich, zostały złamane, na ruinach zaś średniowiecznej anarchji feudalnej wyrósł absolutyzm. Wyjątek stanowiła Anglja naskutek całego szeregu okoliczności, o których nie mogę tu się rozwodzić.

Obecnie sytuacja przedstawia się zgoła odmiennie, gdyż wszystkie warstwy społeczne poczuwają się w stopniu większym albo mniejszym do prawa zabierania głosu w sprawach publicznych i oddziaływania na ich rozstrzyganie. Warstwy te są przeważnie zorganizowane, a jeżeli tu i ówdzie tylko luźno zgrupowane, to jednak zdolne pod wpływem pewnych wypadków do skupienia się, chociażby nakrótko, do walki z rządem, z którego byłyby niezadowolone.

Zagadnienie silnego rządu jest więc obecnie o wiele bardziej skomplikowane, jako zależne od wielu rozmaitych czynników. Samemi środkami mechanicznemi nie można dziś długo rządzić.

Jakie są warunki istnienia w naszych czasach rządu silnego, świadomego swych celów i metod działania?

Pierwszym warunkiem silnego rządu jest jasna świadomość celów i dróg do nich wiodących. Rząd musi przedstawić swój program w szczegółach. Oczywiście w zakresie dyplomacji i wojskowości nie wszystko może być całkowicie ujawnione, ale w innych dziedzinach życia państwowego cele i środki polityki państwowej powinny być jasno wytknięte. Żaden poważny rząd nie może dziś wymagać, aby mu wierzono na kredyt, ani przemycać całego programu. Taka taktyka budziłaby tylko podejrzenie i podkopywała do niego zaufanie.

Drugim niezmiernie ważnym warunkiem silnego rządu jest ścisłe przestrzeganie przez niego ustaw: jednostki i grupy społeczne wiedzieć powinny, co jest dozwolone, a co nie. Wszelkie wahania w tym względzie albo niekonsekwencje są zgubne. Sprawę tę omówię szczegółowo w rozdziale o wolnościach obywatelskich.

Nie może być silnego rządu bez oparcia w przeważnej części świadomych grup społecznych. Bez pozyskania takich grup

rząd może się jakiś czas trzymać przy pomocy brutalnego albo maskowanego teroru, ale i ta taktyka musi się skończyć katastrofą.

Względne, choć w znacznym stopniu pozorne, powodzenie faszyzmu włoskiego sprawiło, że w rozmaitych państwach zaczęto wierzyć w zbawczy wynik dyktatury dla społeczeństwa; ludzie bowiem skłonni są zapominać o przebiegu dawniejszych wypadków historycznych i poddawać się chwilowym nastrojom. Zwycięstwo Mussoliniego tłumaczą następujące okoliczności: 1) Włochom zagrażały bezpośrednio bolszewizm i anarchja, robotnicy i włościanie zajmowali już fabryki i ziemię; 2) przyszły dyktator pociągnął znaczną część społeczeństwa w imię patrjotyzmu oraz obrony kraju przed katastrofą. Wobec tego, że Mussolini poszedł znacznie dalej, aniżeli wymagały tego wypadki, i że utrwalił stan rzeczy, który mógł być tylko przejściowym, jest rzeczą wątpliwą, czy system jego się utrzyma.

Wreszcie bardzo ważnym warunkiem silnego rządu są jego uzdolnienia w zakresie ujmowania całokształtu życia państwowego. Częściowo sprawę tę poruszyłem już wyżej, pozostaje mi tylko dodać, że personel urzędniczy w poszczególnych ministerjach powinien być dobierany z pośród ludzi fachowych.

Termin „fachowiec" w zastosowaniu do urzędników może być rozmaicie pojmowany. Bardzo często rozumie się przezeń człowieka, który posiada taki albo inny dyplom z ukończenia jakiegoś wyższego zakładu naukowego. To pojmowanie fachowości jest ciasne i płytkie. Za fachowca uważać należy kogoś obeznanego dokładnie teoretycznie albo praktycznie z pewną dziedziną zjawisk czy stosunków. Znajomość ta jednak może być osiągnięta nietylko przez ukończenie wyższego zakładu naukowego. Jakiś publicysta bez studjów uniwersyteckich, który zdobył sam potrzebną wiedzę i od kilku albo kilkunastu lat występuje jako znawca bądź polityki zagranicznej, bądź stosunków robotniczych, włościańskich albo przemysłowych, posiada kwalifikacje bezwarunkowo wyższe od właściciela jednego, albo nawet dwóch dyplomów, niedającego mimo to faktycznych dowodów swych uzdolnień i fachowości. Taki publicysta może być doskonałym urzędnikiem w departamencie politycznym ministerjum spraw zagranicznych jako kierownik referatu, albo nawet wydziału; może także z pożytkiem zajmować stanowisko w mini-

sterjum pracy, przemysłu i handlu, albo rolnictwa. To samo powiedzieć można o działaczach społecznych w pewnych dziedzinach. Nie trzeba przywiązywać zbyt wielkiej wagi do papierowych dowodów fachowości. Oczywiście, urzędnik, który żadnego dyplomu nie posiada i niczem innem swej fachowości nie zaznaczył, mniejsze ma kwalifikacje od człowieka dyplomowanego. W doborze personelu urzędniczego kierować się trzeba zatem fachowością szerzej pojętą.

Niekiedy identyfikuje się fachowców z prawnikami, co także jest jednostronnością. Prawnik potrzebny jest w każdym departamencie, a nawet w niektórych wydziałach, ale błędem jest uważać prawnika wogóle za najlepszego fachowca w rozmaitych działach administracji. Specjalizacja poszła dziś bardzo daleko, tak że ukończony fakultet prawny może niewiele dać urzędnikowi w swoistej dziedzinie prawa, związanej z jego urzędem, np. w zakresie ustawodawstwa socjalnego. A to z tej prostej przyczyny, że na uniwersytetach niema odpowiednich katedr. Ten brak będzie musiał uzupełniać własną, usilną pracą.

Przewiduję zarzut, że wymaganie dyplomów jest rzeczą konieczną, gdyż inaczej panowałaby dowolność przy mianowaniu urzędników i możliwe byłyby omyłki. Zarzut ten nie jest słuszny, omyłki bowiem zdarzają się i przy nominacji dyplomowanych.

Władza wykonawcza, oprócz rozporządzeń, o których mówiłem w rozdziale poprzednim, mających charakter praw ze względu na swą treść, wydaje szereg zarządzeń, które są ich zastosowaniem. Szczegółowe omawianie ich znaczenia, rodzajów, sposobu wydawania i innych spraw z niemi związanych należy już do dziedziny prawa administracyjnego.

W końcu muszę tu poświęcić kilka słów t. zw. gabinetom fachowym, które są przeciwieństwem politycznych. Przed wielką wojną światową o gabinetach fachowych słyszało się najwięcej w Austrji, która znajdowała się w okresie przejściowym od systemu rządów konstytucyjnych nieparlamentarnych do parlamentarnych. Tendencje do parlamentaryzmu były silne, pełnej ich realizacji przeszkadzał tylko bardzo różnorodny pod względem narodowościowym skład państwa. Życie polityczne pchało do tego, aby po gabinetach fachowych przychodziły polityczne,

jak też zwykle bywało. Po wielkiej wojnie takie gabinety fachowe zdarzały się jeszcze gdzieniegdzie, także w Polsce.

Właściwie mówiąc, gabinet fachowy jest tylko pewną maską faktycznego stanu rzeczy. Powstaje on wówczas, kiedy brak większości w parlamencie, i nie można z niej wyłonić rządu; więc nie dlatego, aby nagle uznano potrzebę rządu złożonego z samych fachowców, lecz dla pokazania nazewnątrz, że żadne stronnictwo nie stoi poza tym gabinetem, jako całością, ani też poza poszczególnymi jego członkami. Faktycznie jednak jest inaczej. Tak zwany gabinet fachowy opiera się na milczącem uznawaniu go przez większość w parlamencie, która mu formalnego zaufania zazwyczaj nie wyraża, ale pocichu godzi się na nie, nie mogąc wyłonić parlamentarnego. Za kulisami stronnictwa biorą udział w jego tworzeniu, ale nie chcą ponosić za niego formalnej odpowiedzialności: bez ich cichej zgody aniby mógł powstać przy systemie rządów parlamentarnych, ani się utrzymać. Jest on wogóle czemś przejściowem i nietrwałem. W państwach, gdzie system parlamentarny wszedł w krew i dawno istnieje, gabinety fachowe w zwykłych czasach możliwe nie są.

W wyjątkowych okolicznościach, np. podczas wojny, rząd powstaje nie z samej tylko większości, lecz z mężów zaufania wszystkich, albo prawie wszystkich stronnictw. Jest to rząd obrony państwa o charakterze oczywiście różnym od t. zw. rządu fachowego, chociaż wspólną ich cechą jest, że nie wychodzą z większości parlamentu.

Rządy fachowe są objawem patologicznym w państwach z systemem rządów parlamentarnych, gdyż poza niemi często ukrywa się niezdrowa gra stronnictw, które nie chcą brać odpowiedzialności za rządy, pomimo to za wszelką cenę dążą do pozyskania choćby części władzy państwowej, a w razie niepowodzenia wypierają się swego udziału w kierownictwie nawą państwową.

ROZDZIAŁ IX

WŁADZA SĄDOWA.

O znaczeniu ogólnem władzy sądowej mówiłem już w rozdziale p. t. „Władze państwowe". Nie będę tu poruszał zagadnień dotyczących jej w całej ich rozciągłości, gdyż to nie należy do nauki o państwie. Dotknę tylko rozmaitych sposobów powoływania sędziów, udziału społeczeństwa w sądach oraz sądownictwa administracyjnego ze względu na jego znaczenie w mechaniźmie współczesnego ustroju państwowego.

Zasadnicze sposoby powoływania sędziów są trzy: 1) nominacja przez władzę wykonawczą, 2) wybór przez ludność, 3) kooptacja.

System nominacji ma tę zaletę, że umożliwia właściwy dobór, dożywotność zaś i nieusuwalność sędziów przy tym systemie zapewniają im całkowitą niezależność. Wybór sędziów na określony czas przez ludność uzależnia ich od wyborców. Kooptacja może uczynić z sędziów korporację w sobie zamkniętą i odciętą od społeczeństwa. Istnieją też formy mieszane.

Niektórzy teoretycy i praktycy krytykują nominację sędziów przez władzę wykonawczą, ich dożywotność i nieusuwalność, jako niezgodne z suwerennością narodu. Pierwszy zarzut odpada, gdyż władza wykonawcza wychodzi z parlamentu, który jest wyrazem woli obywateli, dożywotność zaś i nieusuwalność nie przedstawia żadnego niebezpieczeństwa dla jedności obywateli i nie zagraża konstytucji, w przeciwstawieniu bowiem do władzy ustawodawczej i wykonawczej, ustanawiających prawa, rozporządzających skarbem, administracją i wojskiem, władza sądowa nie rządzi, lecz tylko wypowiada swe zdanie w przedmiocie pewnych sporów i przestępstw. Esmein słu-

sznie twierdzi, że zarzuty te „słabną jednak znacznie i niemal znikają tam, gdzie działa instytucja przysięgłych: chociaż bowiem potrzebni są sędziowie specjaliści do kierowania i przewodniczenia na posiedzeniach, tudzież do wprowadzania w czyn werdyktów, osobista ich władza znika prawie zupełnie"*).

W Anglji sądy przysięgłych mają większe zastosowanie aniżeli we Francji i na kontynencie, gdzie działają tylko w sprawach karnych. W ostatnich czasach poddawano je nieraz ostrej krytyce, zarzucając kierowanie się nastrojami i tendencje do uniewinniania przestępców. Niezawodnie, w zarzutach tych jest część prawdy; ale czyż sędziowie zawodowi dają zawsze gwarancje ferowania wyroków słusznych? Często traktują oni sprawy zbyt formalnie, nie wnikają we wszystkie okoliczności, wśród których przestępstwo było popełnione, albo też rozpatrują rzeczy z punktu widzenia pewnych przeżytych doktryn. Sądy przysięgłych, składające się z ludzi różnych sfer społecznych, dają niejaką gwarancję bezstronności. Pobłażliwość tych sądów znajduje pewne usprawiedliwienie w surowości niektórych kodeksów i ostrych karach za niewielkie przestępstwa. Zresztą państwo ma zawsze możność w razie zwiększonej przestępczości, zagrażającej porządkowi publicznemu, wprowadzić sądy nadzwyczajne w tej czy innej formie bez udziału przysięgłych.

Każde państwo praworządne musi bronić swych obywateli przed naruszeniem ich praw w jakiejkolwiek dziedzinie przez administrację. W Anglji każdy obywatel może zaskarżyć każdego urzędnika przed zwykły sąd, gdzieindziej istnieją specjalne sądy administracyjne, jak np. we Francji. Zakres ich kompetencji i organizacja, jak i sposób prowadzenia spraw są bardzo różne. Nie mogę tu badać tych zagadnień, które są związane ściśle z prawem administracyjnem, i poprzestanę na kilku uwagach.

Sprawy dotyczące prawomocności aktów administracyjnych mają swój specjalny charakter i wymagają dokładnej znajomości prawa publicznego, którą nie zawsze posiadają zwykli sędziowie; niewątpliwie więc słuszne jest wyodrębnienie tych sądów z pośród innych. Istnieją zatem bądź trybunały admini-

---

*) Esmein: Prawo konstytucyjne str. 411.

stracyjne, bądź sądy administracyjne pod rozmaitemi nazwami i o różnej organizacji.

Sądownictwo administracyjne łączy się z całokształtem ustroju państwa. Może dobrze funkcjonować jedynie tam, gdzie ten ustrój oparty jest na szerokich podstawach konstytucyjnych, i gdzie istnieje kontrola parlamentarna nad rządem w formie odpowiedzialności politycznej ministrów przed parlamentem; w przeciwnym razie rząd i podwładne mu organa łatwo się przeciwstawiają sądownictwu administracyjnemu, utrudniają jego działalność w ten albo inny sposób i mało się z niem liczą*).

---

*) W naszej ubogiej literaturze z dziedziny prawa publicznego znajduje się stosunkowo sporo prac w zakresie sądownictwa administracyjnego. Wymienię tylko następujące:

Jaworski: Nauka prawa administracyjnego.

Kumaniecki: Ustrój państwowych władz administracyjnych na ziemiach polskich i Akt Administracyjny.

Baudouin de Courtenay: Ustawa o Najwyższym Trybunale Administracyjnym.

Hilarowicz: Trybunał Administracyjny.

Langrod: Zarys sądownictwa administracyjnego.

ROZDZIAŁ X.

ROZWIĄZANIE I ODROCZENIE PARLAMENTU.

Parlament jest wybierany na czas określony przez konstytucję, mimo to głowa państwa posiada przeważnie prawo rozwiązywania go w rozmaitych okolicznościach politycznych.

Powody rozwiązania parlamentu mogą być różne. W monarchjach konstytucyjnych, gdzie ten ustrój nie był jeszcze należycie ugruntowany, czynili to bardzo często panujący. Ograniczeni siłą konieczności w swej władzy, usiłowali przy pomyślnych okolicznościach osłabić powagę parlamentu i podnieść swój autorytet. Posługiwali się więc prawem jego rozwiązywania w nadziei, że ten środek zapewni im wkońcu faktyczne wzmocnienie władzy.

W państwach z utrwalonym ustrojem konstytucyjnym rozwiązanie parlamentu jest najczęściej w pełni uzasadnione. Przyczyny po temu bywają następujące: 1 parlament nie wyraża już dokładnie opinji publicznej, czego dowodem są głosy prasy, wybory uzupełniające w poszczególnych okręgach, wybory do samorządu, zgromadzenia publiczne, adresy i t. p.; 2 jest zupełnie niezdolny do pracy, np. z braku większości albo nieudolności posłów; 3 ujawnia stałą tendencję do przekraczania swych atrybucyj przez ciągłe i drobiazgowe mieszanie się do władzy sądowej i wykonawczej; 4 wreszcie odrzucił projekt ustaw bardzo ważnych dla państwa.

Uzasadnione przez każdy z powyższych powodów rozwiązanie parlamentu może się okazać w skutkach korzystne dla państwa. Zdarza się bowiem, że prezydent albo panujący, opie-

rając się na informacjach i zdaniach ministrów, lepiej rozumie położenie państwa od posłów. Zresztą rozwiązanie parlamentu i powołanie nowego jest jakby apelacją do narodu, który przy wyborze nowych posłów wypowie się albo za opinją rozwiązanego parlamentu, albo głowy państwa i jego ministrów. To prawo rozwiązywania parlamentu nadaje pewną giętkość ustrojowi państwowemu, udoskonalając przez to jego mechanizm.

W państwach konstytucyjnych z systemem rządów parlamentarnych prawo to jest również potrzebne. Wprawdzie rząd wychodzi tam ze stronnictw większości, nie powinien więc zachodzić konflikt pomiędzy parlamentem a władzą wykonawczą; ale i tu wypaść mogą okoliczności wymagające rozwiązania ciała ustawodawczego. Istotnie, w Anglji i Belgji zdarza się to często w przypadkach, kiedy opinja w państwie uległa widocznym zmianom. W Belgji — także w razie postanowionej rewizji konstytucji, a to celem umożliwienia narodowi wyboru nowych posłów i senatorów, którzyby tę rewizję przeprowadzili.

Konstytucja Stanów Zjednoczonych A. P. oraz konstytucje innych państw, wzorowane na niej, nie dają głowie państwa prawa rozwiązywania parlamentu. Wynika to stąd, że konstytucja Stanów jest oparta na zasadzie podziału władz, stosowanej w sposób bardzo doktrynerski.

Prezydent Republiki Francuskiej także nie posiada prawa rozwiązywania parlamentu i może to uczynić tylko za zgodą kwalifikowanej większości Senatu, co bardzo utrudnia, jeżeli nie czyni niemożliwem, jego wykonanie.

Niektóre konstytucje nadają samemu parlamentowi prawo rozwiązywania się. Prawo to wymaga uzupełnienia, gdyż wiadomo powszechnie, że każde ciało ma naturalną tendencję do przedłużania swego istnienia.

Oczywiście rozwiązanym może być tylko parlament, który się zebrał i ukonstytuował. Jak słusznie zauważył Matter*), toby się powinno rozumieć samo przez się, a jednak praktyka wykazała co innego. Istotnie, Karol X w roku 1830, obok innych bezprawi, rozwiązał parlament, który się nawet

*) Wydanie rosyjskie Paul Matter: Rospusk parłamienta na Zapadie. Petersburg r. 1911 str. 24. Praca oparta na dużym materjale faktycznym.

nie zdążył zebrać. Po rewolucji lipcowej, podczas dyskusji nad tą sprawą w parlamencie francuskim oceniono rozwiązanie parlamentu przed jego zebraniem się i wypowiedzeniem jako absurd, który tylko pogłębia zatarg konstytucyjny, zamiast go usuwać, a to ma właśnie na celu odwoływanie się do nowych wyborów. Karolowi X chodziło oczywiście o pozbycie się parlamentu, czego dokonał przez naruszenie konstytucji.

Ustrój państwowy musi być zabezpieczony przed samowolą głowy państwa, i dlatego rozwiązanie parlamentu pociąga za sobą z konieczności rozpisanie nowych wyborów i zwołanie nowego parlamentu. Jedne konstytucje żądają, aby jednocześnie z aktem rozwiązującym parlament wyznaczony został nowy termin wyborów, inne przepisują go w czasie bardzo krótkim. Zebranie się nowego parlamentu jest także określone przez różne normy, np. w niektórych konstytucjach w 10 dni po wyborach. Posłowie zbierają się bądź na wezwanie głowy państwa, bądź sami.

Czas między rozwiązaniem parlamentu a nowemi wyborami powinien być krótki, ale wystarczający do odbycia narad przez stronnictwa polityczne nad wysunięciem kandydatów na posłów i przygotowania się do wyborów. Praktyka wykazuje, że okres trzymiesięczny czyni tym potrzebom zadość.

Przy systemie dwuizbowym jedna i druga izba, wychodzące z wyborów, powinny być rozwiązane. Jeżeli jedna z dwóch izb składa się z członków dziedzicznych, dożywotnich albo jednych i drugich, może być rozwiązana tylko druga — wybierana. Wreszcie jeżeli jedna z izb posiada część członków z wyboru, a resztę z innej zasady, powinna ulec rozwiązaniu w tej części pierwszej, obok drugiej izby z wyborów.

Czy należy stawiać głowie państwa ograniczenia w rozwiązywaniu parlamentu? Gdzie głowa państwa prawo to posiada, ograniczeń powyższych niema. Z tego jednak nie wynika, aby ich nie powinno być. Istotnie, prezydent albo panujący może ujawniać tendencje autokratyczne nawet w państwach ściśle konstytucyjnych, wobec czego ograniczenia wydają się konieczne. Należałoby np. zacieśnić jego prawo rozwiązywania parlamentu do dwóch razy zrzędu. Środek ten zapobiegałby rządom samowładnym bez kontroli ciała ustawodawczego.

Rozwiązanie parlamentu wysuwa jeszcze następujące zagadnienie natury teoretyczno - praktycznej: czy prace, rozpoczęte przez jeden parlament i przerwane skutkiem jego rozwiązania, mogą i powinny być kontynuowane w drugim?

Kwestja ta jest rozmaicie rozstrzygana w poszczególnych państwach. W Anglji przyjęta jest zasada, że rozwiązanie parlamentu zdejmuje z porządku dziennego nowego parlamentu wszystkie niezałatwione sprawy zarówno w komisjach, jak w izbach. We Francji od roku 1894 rozwiązanie Izby Deputowanych nie pociąga za sobą porzucenia prac ustawodawczych przez nie załatwianych, i te przechodzą do Senatu. Zasada ta, jak stwierdza Matter we wspomnianej pracy*), spotkała się z zarzutem, że Senat niewłaściwie sankcjonuje przyjęty przez Izbę w dawnym składzie projekt ustawy, który mógłby być przez nową odrzucony. Francuski mąż stanu Brisson znalazł tutaj łatwe wyjście: rząd, będący organem nowowybranego parlamentu, może się zwracać do prezydenta z prośbą o skorzystanie z jego prerogatywy oddania do ponownego rozpatrzenia parlamentu każdego projektu prawa już uchwalonego przez izbę.

Racjonalniejszy jest system francuski, który zachowuje pewną ciągłość w pracy ustawodawczej ciał reprezentacyjnych w przypadku, kiedy ta doszła do pewnego stadjum przygotowawczego. Zwolennicy systemu angielskiego widzą jego zaletę w uwalnianiu nowego parlamentu od spuścizny po rozwiązanym. Argument ten jest słaby, gdyż te rozpoczęte prace mogły być potrzebne, i powrót do nich może się okazać ze względu na interes państwa konieczny.

W Belgji od r. 1893 prace ustawodawcze, rozpoczęte w izbie rozwiązanej, przechodzą pod obrady nowej.

Głowa państwa posiada także prawo odraczania parlamentu.

Odroczenie, jak i rozwiązanie parlamentu, niezawsze bywa w jednakowym stopniu uzasadnione. Np. jeżeli skutkiem okoliczności przemijających albo przypadkowych, między stronnictwami albo poszczególnemi władzami przychodzi do dużego naprężenia stosunków, odroczenie parlamentu na czas

*) str. 32 — 45.

krótki może być pożyteczne. W razie istnienia antagonizmów zasadniczych o głębokim podkładzie, odraczanie bardziej je zaostrza i jest nietylko bezcelowe, ale nawet szkodliwe.

Odraczanie parlamentu może być wynikiem dążności do osłabiania jego wpływu, szykanowania, torowaniem drogi do naruszenia stosunku konstytucyjnego pomiędzy władzą wykonawczą a ustawodawczą. Takie postępowanie głowy państwa jest więc szkodliwe, i konstytucje powinny je uniemożliwić przez odpowiednie określenie warunków odraczania parlamentu, np. powtórne jego odroczenie w tej samej sesji zwyczajnej albo przerwa dłuższa, aniżeli miesiąc, mogą zachodzić tylko za jego zgodą. Sesje nadzwyczajne, zwołane specjalnie dla jakiegoś celu, nie powinny być wogóle odraczane.

Gdzie ustrój konstytucyjny się utrwalił, a głowa państwa i ministrowie szanują jego przepisy, ograniczenia takie są zbędne. Inaczej rzecz się ma w państwach z nieustaloną praworządnością.

ROZDZIAŁ XI.

ZALETY I WADY PARLAMENTARYZMU WSPÓŁCZESNEGO.

1.

Parlamentaryzm w perspektywie historycznej.

Omówiwszy w poprzednich rozdziałach poszczególne instytucje państwowe, rozmaite ich formy i wzajemny do siebie stosunek, przechodzę do rozpatrzenia funkcjonowania aparatu państwowego w jego całości. Pozostawiam na stronie państwa absolutne oraz posiadające system rządów konstytucyjnych, ale nie parlamentarnych. Zatrzymam się natomiast na państwach obecnie najliczniejszych wśród narodów cywilizowanych—o rządach parlamentarnych, które są oddawna przedmiotem licznych rozważań i znajdują zarówno gorących zwolenników, jak przeciwników. Pomimo tej różnicy w ich ocenie, zyskują coraz szersze zastosowanie.

Rządy parlamentarne nie są jakimś czysto teoretycznym pomysłem, wylęgłym w głowie tego czy innego uczonego, lecz zjawiskiem konkretnem, które powstało w Anglji w drodze naturalnego rozwoju z rządów konstytucyjnych nieparlamentarnych. Doświadczenie kilku pokoleń i szereg okoliczności drugorzędnych wpłynęły na powstanie rządów z większości parlamentu, odpowiedzialnych przed nim. W innych państwach europejskich, po epoce rządów konstytucyjnych i ujawnieniu się ich wad, także się wyłoniły rządy parlamentarne. Wbrew twierdzeniom, dość rozpowszechnionym w Europie, okazały się one trwalsze od nieparlamentarnych.

FRANCJA

We Francji od 1791 do 1830 r. istniały rządy konstytucyjne, przerwane przez faktyczną dyktaturę Napoleona I. Już

za Ludwika XVIII były próby powoływania rządu z większości parlamentarnej, nie utrwaliły się jednak. Dopiero monarchja lipcowa w 1830 dała rządy parlamentarne. Zamach grudniowy Napoleona w 1851 roku i utworzone przezeń II cesarstwo w roku następnym obaliło kulawy zresztą parlamentaryzm republiki z 1848 r. Drugie cesarstwo zakończyło się prawie że w przededniu wojny 1870 r. powrotem do parlamentaryzmu. Trzecia republika utrwaliła go ostatecznie. Nowa konstytucja z 1875 r. istnieje do dziś. Widzimy więc, że we Francji od upadku absolutyzmu i pierwszej konstytucji 1791 r. aż do chwili obecnej istniały różne rządy, lecz parlamentarne trwały dłużej od innych.

Francja parlamentarna przetrzymała szczęśliwie wielką wojnę światową i wyszła z niej zwycięsko, chociaż poniosła ogromne straty; przegrały ją zaś Niemcy o silnym rządzie nieparlamentarnym. Wprawdzie sojusze polityczne odegrały tu rolę decydującą, ale były one dziełem zmieniających się często we Francji rządów parlamentarnych, podczas gdy „silne", zależne tylko od cesarza, rządy w Niemczech nie potrafiły pozyskać sojuszników.

W Belgji rządy parlamentarne trwają od jej oddzielenia się od Holandji w 1830 roku. W ciągu tego prawie stuletniego okresu umożliwiły one państwu wspaniały i wszechstronny rozwój, pomimo niekiedy ostrych walk socjalnych, które parlamentaryzm łagodził i których stopniowe rozwiązanie w drodze pokojowej umożliwiał.

Zbytecznie jest rozwodzić się nad dodatniemi objawami parlamentaryzmu angielskiego. Od chwili, gdy się ustalił, Anglja przeszła przez wielkie przeobrażenia, wprawdzie nie bez wstrząśnień, ale i bez rewolucyj.

Parlamentaryzm działa też z pożytkiem w Holandji, Danji, Szwecji. W Hiszpanji nie zdołał się umocnić, i państwo to od początku wieku XIX aż do chwili obecnej przechodzi przez okresy wstrząśnień. Od powstania słynnej konstytucji w 1812 roku, wzorowanej na francuskiej z 1791, aż do dyktatury Primo de Rivery jesteśmy świadkami przewrotów rewolucyjnych, zaprowadzających instytucje liberalno - demokratyczne, po których prędzej lub później przychodzą rządy wojskowe.

Pamiętać jednak należy, że Hiszpanja jest państwem różnem od innych, o swoistej historji.

We Włoszech parlamentaryzm także często funkcjonował ujemnie. Jednakże po czasach chaosu, korupcji oraz jałowej pracy parlamentarnej, które trwały od 1870 r. aż prawie do 1900, przyszedł okres, kiedy Włochy na wszystkich polach działalności zrobiły olbrzymie postępy. Po wojnie światowej żywioły anarchistyczne i częściowo socjalistyczne pod wpływem komunizmu rosyjskiego o mało co nie doprowadziły Italji do zupełnego rozstroju. Proces ten powstrzymał faszyzm, który jednak, jak każda dyktatura, nie może być stałą formą rządów. Popadł on dziś w przeciwną ostateczność, t. j. despotyzm, i skrępował społeczeństwo, co prędzej czy później doprowadzi niewątpliwie do jego upadku.

Zwykle parlamentaryzmowi przeciwstawia się ustrój konstytucyjny Niemiec bez rządów parlamentarnych.

Pozornie zdawaćby się mogło, że Niemcy właśnie służą dowodem, że system konstytucyjny z rządem odpowiedzialnym przed głową państwa doprowadzić może do najwyższej potęgi. Rozpatrzmy to zagadnienie.

Co należy rozumieć przez potęgę Niemiec? Olbrzymią siłę militarną, wpływ tego państwa na stosunki międzynarodowe, jego wspaniały przemysł, ożywiony handel, świetną administrację, oświatę narodową, rozwój nauki. Wiele rzeczy złożyło się na tę potęgę. Te same Niemcy w końcu XVIII w. były rozdrobione na mnóstwo państewek, później pobite przez Francję, i chwilowo los ich zależał od decyzji Napoleona I. Potęga Niemiec zaczęła się dopiero w drugiej połowie XIX wieku i doszła do szczytu przed wojną światową.

Reorganizacja armji pruskiej, rozpoczęta po porażkach w wojnach napoleońskich i prowadzona umiejętnie w szóstem i siódmem dziesięcioleciu, stała się podwaliną niemieckiej siły militarnej.

Ekonomiczne odrodzenie Niemiec datuje się od piątego dziesięciolecia, t. j. od rozpowszechnienia się w społeczeństwie idei Lista, a w szczególności idei ogólno - niemieckiego związku celnego.

Do potęgi Niemiec przyczyniła się wiele nauka niemiecka. Rozwijała się ona pomyślnie nawet w okresie ich najwięk-

szego rozdrobnienia. Co więcej, samo to rozdrobnienie, stwarzając liczne ogniska kulturalne (stolice różnych państewek), sprzyjało jej rozkwitowi. Małe państwa niemieckie, nie mogąc odgrywać wielkiej roli politycznej, pragnęły się wsławić przez ogniska oświaty i kultury w uniwersytetach i przy swoich dworach. Nasz historyk Rembowski słusznie podnosił ogromne znaczenie uniwersytetów i nauki niemieckiej dla rozwoju państw niemieckich i Niemiec wogóle. Istotnie, w ciągu XIX wieku w żadnem państwie w Europie nauka nie odgrywała takiej roli w zarządzie państwowym, jak w Niemczech. Doradcami rządów i panujących byli uczeni, z których zdaniem bardzo się liczono. Nauka niemiecka zaznaczyła się też dobroczynnie w życiu gospodarczem państwa, polityce finansowej, tworzeniu się i rozwoju przemysłu, organizacji administracji i armji.

Patrjotyzm, który się rozwinął po klęskach wojen napoleońskich, był też potężną dźwignią w rozwoju Niemiec. Zdecydował on o stosunku obywateli do państwa oraz o jego roli w życiu narodu. W społeczeństwie niemieckiem państwo narodowe stało się najwyższą syntezą usiłowań następujących po sobie pokoleń. Patrjotyzm ten stworzył potężne, zjednoczone Niemcy.

Dużą rolę odegrała także liczebność narodu.

Wszystkie powyższe czynniki tłumaczą dopiero rozrost Niemiec. System rządów konstytucyjnych a nie parlamentarnych sam przez się nie miał tu żadnego znaczenia. Dał dobre wyniki tylko za panowania Wilhelma I, najpierw w Prusiech, później w Niemczech. Jako król pruski, znalazł on ludzi wielce utalentowanych, a nawet genjalnych, w osobach Bismarcka i Moltkego. Wilhelm I, umysł bardzo pospolity, posiadał tę zaletę jako panujący, że pozwolił przy sobie rozwijać się talentom tych ludzi. Mimo to tenże Bismarck w swych pamiętnikach wykazuje, jak ciężkie walki musiał nieraz staczać z kołami dworskiemi celem przeprowadzenia swych rozległych planów.

Potęga Niemiec, stworzona za Wilhelma I, rozwijała się za panowania jego wnuka. Czemże się jednak skończyło? Wilhelm II, który nawet więcej wiedzy posiadał od swego dziada, był pozbawiony jego przymiotów; zazdrosny o sławę w stosunku do swych ministrów, do wszystkiego mieszał się sam. Oddalił Bismarcka, otaczał się miernotami i pychą swą nara-

ził się wszystkim większym państwom europejskim (za wyjątkiem Austrji) oraz Stanom Zjednoczonym A. P., tak, iż w wielkiej wojnie został odosobniony. Bismarck, chcąc przeprowadzić zjednoczenie Niemiec przez wojnę z Francją, zgóry przez umiejętne posunięcia polityczne zapewnił sobie neutralność państw, a przedewszystkiem Rosji, Austrji i Anglji, które mogły mu łatwo przeszkodzić w urzeczywistnieniu jego planów, — Wilhelm II zaś nie umiał pozyskać sojuszników.

Z powyższego wynika, co następuje:

1) potęgi Niemiec nie można przypisywać ani wyłącznie, ani przeważnie systemowi rządów konstytucyjnych nieparlamentarnych;

2) system ten, który za czasów Wilhelma I sprzyjał potędze państwa, gdyż pozwalał na dużą swobodę ruchów Bismarckowi i Moltkemu, z którejby nie korzystali przy systemie rządów parlamentarnych, za Wilhelma II przyczynił się niewątpliwie do przegranej Niemiec, składając na jego barki całe brzemię rządów, któremu nie podołał.

Anglja

Rządy parlamentarne w Anglji nietylko nie przeszkodziły jej rozwojowi, lecz przeciwnie, przyczyniły się, jakkolwiek nie wyłącznie, do uczynienia z niej potęgi światowej. Jest rzeczą charakterystyczną, że za Jerzego III, który właśnie usiłował wyłamać się od rządów parlamentarnych, polityka kolonjalna Anglji była wadliwa i doprowadziła do utraty kolonij w Ameryce Północnej (późniejszych Stanów Zjednoczonych A. P.).

Rosja

W Rosji system rządów konstytucyjnych bez odpowiedzialnego rządu przed parlamentem okazał się niezdolnym do powstrzymania państwa od upadku. „Mocne" rządy Stołypina nie ocaliły go. Konserwatyzm Mikołaja II i dworu rosyjskiego oraz brak silnego oparcia u dołu przeszkodził stronnictwu kadetów (konstytucyjnych demokratów), którzy mieli w swym programie rządy parlamentarne, do uzyskania władzy. Jedynie to stronnictwo, złożone z ludzi światłych i z inicjatywą, mogło było Rosję wprowadzić na tory normalnego rozwoju.

olonje Ang.

Nowe społeczeństwa anglo - saskie w kolonjach angielskich: Kanadzie, Australji, Nowej Zelandji i Południowej Afryce, które po wojnie stały się jakby państwami Imperjum Angielskiego, posiadają system rządów parlamentarnych, który

funkcjonuje sprawnie. Zatem i w nowym świecie parlamentaryzm się rozszerza.

Stany Zjednoczone A. P. oraz państwa Ameryki Centralnej i Południowej mają rządy konstytucyjne nieparlamentarne. Wszędzie jednak, jak to już zauważyłem, ujawniają one wielkie wady. Jeżeli zaś w Stanach Zjednoczonych A. P. funkcjonują znośnie, to stanowią pod tym względem wyjątek, uzasadniony różnemi przyczynami, które już wcześniej zostały obszernie omówione.

Widzimy więc, że system rządów parlamentarnych zdobywał sobie od lat prawie 200 coraz szerszy teren, co przecież dowodzi jego żywotności, pomimo wad, które niewątpliwie posiada.

W dotychczasowym rozwoju parlamentaryzmu należy rozróżnić dwa okresy: 1) przedstawicielstwa cenzusowego, 2) powszechnego prawa głosowania w różnych formach (wybory równe i proporcjonalne).

W pierwszym okresie parlamentaryzm wywoływał krytykę nietylko ze strony skrajnych konserwatystów monarchistycznych, lecz i demokracji aż do socjalistów włącznie. Pierwszą pozostawiam na stronie, gdyż jest zrozumiała sama przez się. Krytyka demokracji opierała się na tem, że parlamenty cenzusowe, z których wyłaniały się rządy, nie mogły dawać podstaw do polityki korzystnej dla warstw pracujących w najszerszem znaczeniu tego wyrazu, a więc: włościan, robotników, drobnego mieszczaństwa i inteligencji zawodowej. To też we Francji parlamentaryzm znajdował już licznych krytyków za monarchji lipcowej (1830 — 1848), poczynając od Proudhona. Marksiści nawet jeszcze po roku 1848 aż do dziewiątego dziesięciolecia niewiele naogół liczyli na parlament. Marks i Engels spodziewali się ciągle rewolucji przy powtarzających się prawie co lat 10 kryzysach przemysłowych. Tem się też tłumaczy niechęć ich do państwa „burżuazyjnego". Dopiero w następnej epoce, kiedy się rozpowszechniło powszechne prawo głosowania, i klasa robotnicza się zorganizowała, czego następstwem były rozmaite reformy społeczno - gospodarcze oraz zmiana stanowiska władz państwowych wobec warstw pracujących, — stosunek skrajnych stronnictw do parlamentaryzmu z wrogiego albo obojętnego stał się przychylny. Już po śmierci Marksa, Engels zaczął

w rozmaitych pismach drobnych i artykułach przyznawać mu coraz większą wagę.

W drugim okresie rozwoju parlamentaryzmu jęły stronnictwa umiarkowane obok konserwatystów okazywać mu nieufność i coraz częściej krytykować.

Zarzuty, czynione parlamentaryzmowi, zgrupował pisarz belgijski Laveleye w pracy p. t. „Le gouvernement dans la démocratie"*). Nie poprzestał on na krytyce, lecz dał wskazówki zreformowania parlamentaryzmu. Znakomity uczony, prawnik angielski Maine napisał w 1886 r. głośną książkę, przetłumaczoną na inne języki, p. t. „Popular Government", w której usiłował wykazać, że parlamentaryzm jest wytworem czysto angielskim i nie nadaje się dla innych państw. Pomijam tu szereg innych dzieł, z których możnaby stworzyć całą bibljotekę. Wymieniłem tylko charakterystyczne dla zasadniczych okresów parlamentaryzmu.

Wbrew temu, co utrzymywał Maine, parlamentaryzm zyskiwał coraz nowe tereny, na których się utrwalał. Zwycięskiemi w wielkiej wojnie światowej okazały się właśnie państwa, posiadające ustrój polityczny z rządami parlamentarnemi, za wyjątkiem Stanów Zjednoczonych A. P.

Po tej największej wojnie w dziejach ludzkości ataki na parlamentaryzm się wzmocniły. Idą one z dwóch stron. Skrajne odłamy socjalizmu, reprezentowane przez komunistów, zwalczają go jako teren, na którym odbywa się współdziałanie klas, i jako ustrój, który stwarza złudzenie, że proletarjat legalnie dojdzie do władzy, zdobywając większość w parlamencie i tworząc swój rząd. Stronnictwa, stojące na gruncie ustroju dzisiejszego, lękając się socjalizmu i komunizmu, zwalczają parlamentaryzm, sądzą bowiem, że ułatwi tym żywiołom opanowanie państwa i, co za tem idzie, przebudowę społeczeństwa na nowych zasadach.

Parlamentaryzm, dopuszczając do decyzji w sprawach państwowych przedstawicieli różnych stronnictw, niewątpliwie przyzwyczaja ich do wnikania w nie, unaocznia różne trudności życia państwowego, przez co hamuje nierozważne przedsięwzięcia żywiołów demagogicznych i zapalnych. skłonnych do uprasz-

*) Wyszła w r. 1892. Tom II str. 93 — 117.

czania zjawisk społecznych umożliwiając stronnictwom przez zdobywanie większości pozyskiwanie władzy, powstrzymuje zapędy rewolucyjne.

Prawdziwy parlamentaryzm zwiększa szanse pokojowego rozwoju narodów i państw. Istotnie, przykład Anglji jest tego dowodem: w latach powojennych zachodziły tam zasadnicze zmiany rządów, ale bez rewolucyj. Przyszła do władzy angielska Partja Pracy, reprezentująca socjalizm angielski, co konserwatyści przyjęli spokojnie, nie wywołując ani zamachu stanu, ani nawet jego prób. Nowe wybory dały ogromną większość konserwatystom, i znowu zdarzenie to nie wznieciło nietylko rewolucji, ale nawet nie spowodowało większych wstrząśnień. Konserwatyści przeprowadzili kilka ustaw, ograniczających prawa robotników, nie ściągając z ich strony aktów gwałtu. Nie oznacza to oczywiście kapitulacji Partji Pracy; przeciwnie, przygotowuje się ona do nowych wyborów, nie wyrzeka swoich celów, dąży do nich jeszcze usilniej, niż przedtem, ale zarazem zaznacza (ostatni kongres partji), że posługiwać się będzie środkami legalnemi. Taka jest właśnie prawdziwa demokracja: uznaje zasadę większości i jej się poddaje.

Życie państwa musi opierać się na prawnych zasadach. W demokracji jest nią zasada większości, i wszyscy w Anglji ją uznają. To też w kraju tym każdy może swobodnie wygłaszać swe opinje w prasie i na zebraniach publicznych bez obawy, że będzie napadnięty, zebranie będzie rozpędzone i t. p. Tylko parlamentaryzm silnie ugruntowany zapewnić może społeczeństwu cywilizowanemu normalny rozwój.

Konserwatyści, nieprzychylni temu ustrojowi, mają ze swego punktu widzenia rację w tem, że istotnie ułatwia on reformy społeczne; mylą się jednak, sądząc, że bez parlamentaryzmu możnaby je powstrzymać jeszcze na długo. Zmiany konieczne, utrudniane i opóźniane, przychodzą później z burzą, wywracającą wiekowe instytucje. Odstraszającym przykładem tego jest Rosja i wiele innych.

2.

Mechanizm parlamentaryzmu.

Podstawą parlamentaryzmu są stronnictwa polityczne. W pierwszej części tej pracy omówiłem ogólne ich znaczenie,

obecnie rozpatrzę ich rolę w mechanizmie życia parlamentarnego.

Partje grupują ludzi na podstawie pewnych programów gospodarczo - społecznych i polityczno - kulturalnych, które są wyrazem określonych interesów poszczególnych warstw i związanej z niemi ideologji. Do każdej partji politycznej wchodzą ludzie z rozmaitych pobudek: 1) jedni widzą w niej ugrupowanie broniące interesów materjalnych, które są ich interesami; 2) drugich pociąga głównie ideowa strona programu; 3) wreszcie innych wiążą stosunki osobiste czyto materjalne, czy moralne z członkami stronnictwa, albo sprowadzają okoliczności przejściowe. Osoby pierwszej kategorji liczebnie przeważają w partjach politycznych, działających w państwach wolnych. Od ich ustosunkowania się do rozmaitych spraw najbardziej zależy cała polityka stronnictwa. Nie znaczy to oczywiście, aby te żywioły — że je tak nazwę — klasowe nie posiadały ideologji, przeciwnie, z interesami materjalnemi jakiejś klasy społecznej wiąże się zawsze pewna ideologja, która zwykle przekracza ich ścisłe ramy. Tem się właśnie różnią stronnictwa polityczne od związków zawodowych, które mają na względzie wyłącznie interesy określonego fachu. Zresztą w poszczególnych państwach podstawy ugrupowań politycznych przedstawiają się różnie: w Anglji i Francji czynniki ściśle klasowe występują mniej wyraźnie i mniejszą istotnie odgrywają rolę, aniżeli np. w Belgji, Niemczech i innych państwach.

Druga z wymienionych wyżej kategoryj osób jest zazwyczaj nieliczna, ale mimo to znaczenie jej jest duże, gdyż ona dostarcza stronnictwu najwięcej sił intelektualnych i urabia jego pojmowanie interesów klasowych. To pojmowanie jest bardzo rozciągłe, nieraz w łonie jednej i tej samej warstwy społecznej bywa rozmaite, i od ideologów stronnictwa zależy, czy te interesy są traktowane szerzej, czy węziej, co ma oczywiście znaczenie pierwszorzędne.

Te dwie pierwsze kategorje osób w stronnictwie reprezentują czynniki mniej więcej trwałe, czego powiedzieć nie można o pozostałych.

Od wzajemnego ustosunkowania się tych trzech kategoryj osób, należących do stronnictwa, od charakteru jego programu

politycznego, typu organizacji i szeregu innych okoliczności, o których niżej, zależy cała działalność partji.

Program polityczny ma ogromne znaczenie, gdyż jest podstawą, na której ludzie się łączą do wspólnej pracy. Zarazem umożliwia on wzajemną kontrolę członków stronnictwa, która jest niezbędnym warunkiem jednolitości działania. Dlatego program nie powinien być zbyt ogólnikowy, zwłaszcza w sprawach, które są albo będą w bliższym czasie na porządku dziennym. Sprężysta organizacja powinna stać na straży ścisłego przestrzegania programu zarówno przez poszczególne instytucje partyjne, jak i przez pojedyńczych członków. Kontrola taka wytwarza dyscyplinę partyjną, bez której nie może być mowy o poważnej pracy stronnictwa. Polega ona na tem, aby członkowie jego podporządkowywali się nietylko zasadniczym wskazaniom programowym, lecz także uchwałom powziętym przez naczelne władze partji, które dotyczą jej bieżącej polityki.

Jeśli wszystkie te warunki istnieją, stronnictwo jest zwarte, działalność jego jednolita.

Oczywiście w każdem dużem stronnictwie mogą, a nawet muszą, istnieć pewne odcienia; wszelkie ugrupowanie posiada jakąś większość i jakąś mniejszość, co jednakże nie uniemożliwia jednolitości działania. Wewnątrz stronnictwa można mieć w sprawach podrzędnych rozmaite zdania, działać jednak nazewnątrz należy jednolicie.

Bardzo często stronnictwa dla pozyskania większej liczby posłów i przeprowadzenia swych celów uprawiają w czasie wyborów politykę demagogiczną, obiecując masom zrealizowanie różnych nieziszczalnych postulatów. Taka polityka jest szkodliwa nietylko dla państwa, ale i dla stronnictwa: obietnice niespełnione wywołują niebezpieczną reakcję.

Wadą parlamentaryzmu jest nacisk, wywierany przez stronnictwa polityczne na rząd, który jest ich emanacją — bezpośrednio, albo pośrednio przez posłów, którzy ze swej strony podlegają naciskowi wyborców. W ten sposób poza ogólną, główną i jawną polityką stronnictwa istnieje tajna, małostkowa i osobista, niemająca nic wspólnego z wielkiemi zagadnieniami.

Wiadomo znawcom parlamentaryzmu, że posłowie zarzucani są prośbami swych wpływowych wyborców o interwencje w najrozmaitszych sprawach, np. zdobycia dostawy dla wojska,

pozyskania dla krewnego koncesji na jakieś przedsiębiorstwo albo sprzedaż biletów loteryjnych i t. p.. Nie chodzi tu jednak o kłopot sprawiany posłom, lecz o objawy nader szkodliwe, które te zabiegi za sobą pociągają. Poseł, który kołacze do ministrów w sprawach prywatnych, uzależnia się od nich, skutkiem tego często nie zajmuje wobec nich takiego stanowiska, jakie wynika wyraźnie z programu jego stronnictwa. Jeżeli należy do opozyji, łagodzi ją, chcąc zjednać tego czy innego ministra, albo co gorsza, stara się, wbrew programowi i pożytkowi państwa oraz stronnictwa, zmienić stanowisko tego stronnictwa do rządu. Jeżeli należy do stronnictwa rządowego, a nie otrzyma poparcia dla swych protegowanych, skłonny jest robić rządowi trudności i przeszkadzać stronnictwu w jego popieraniu. Stosunki te wprowadzają także ministrów w trudne położenie. Jeżeli który z nich odmówi prośbie wpływowego posła, narazi się na niechęć jego stronnictwa, co odbija się na wynikach głosowania w parlamencie; jeżeli prośbom posła da posłuch, popełni niesprawiedliwość i narazi się innym posłom z innych stronnictw. A wszystko to wiedzie w skutkach swych politykę stronnictw i rządu na manowce, zaciemniając sprawy rozważane w parlamencie przez kulisy, poza któremi odbywają się intrygi. Ileż to razy minister albo cały rząd upada z powodu spraw zakulisowych!

To samo dzieje się tam, gdzie ministrowie nie są odpowiedzialni przed parlamentem, lecz przed głową państwa, tylko nie jest widoczne. Istotnie, rozmaite osoby wpływowe ze sfer dworskich albo z otoczenia prezydenta wywierają wpływ zakulisowy, utrudniając swą akcją działalność ministrów.

Przy systemie parlamentarnym można temu przeciwdziałać przez odpowiednią organizację stronnictw. Na czem winna ona polegać?

Przedewszystkiem należy baczyć, aby stanowiska wybitne w stronnictwie zajmowali ludzie wypróbowani. Dobór członków odbywać się musi z zachowaniem kontroli. Władze stronnictwa powinny stać na straży zgodności postępowania członków z programem. Działalność posłów w parlamencie i poza nim, stosunki z ministrami podlegają kontroli naczelnych władz stronnictwa.

Wówczas linja postępowania stronnictwa jest wyraźna i konsekwentna, bez chwiejności i nieoczekiwanych decyzyj, co wpływa na określoność stosunków w parlamencie w okresie zasiadania w nim pewnego kompletu posłów. Rząd nie jest narażony na liczenie się z zachciankami poszczególnych posłów. Zakulisowe intrygi doprowadzone są do minimum.

Wadą parlamentaryzmu jest także trudność wytworzenia trwałego rządu wobec pojawiania się coraz mniejszych stronnictw politycznych, związanych z rozwojem indywidualizmu w życiu społecznem, który, jak widzieliśmy, stanowi jedną z cech naszej cywilizacji w dobie obecnej.

Dobra organizacja stronnictw politycznych ma i w tym wypadku duże znaczenie, gdyż przy niej, nawet wobec mnogości stronnictw, łatwiej jest zbudować blok do pracy ustawodawczej, albo do stworzenia rządu, aniżeli bez zwartych i udyscyplinowanych stronnictw. Partje zwarte i solidarne, a pokrewne sobie pod względem programowym, mogą bez trudności utworzyć blok na czas dłuższy do przeprowadzenia ściśle określonych postulatów. Po osiągnięciu tego powstaje nowa platforma polityczna do nowego zgrupowania stronnictw. Wszystko to wymaga tylko energicznej pracy, inteligencji i wytrwałości.

Niema ustroju politycznego, któryby był tak szczęśliwie pomyślany, iżby nie wymagał żadnych przymiotów i właściwości od ludzi, zajmujących w nim wpływowe i decydujące stanowiska. Nie może on się opierać na ludziach opatrznościowych, którzy niezawsze się pojawiają, kiedy są potrzebni, i których kwalifikacje nie przez wszystkich są jednakowo oceniane.

Naiwna wiara, że, skoro rząd zależeć będzie od głowy państwa, wszystko pójdzie dobrze, nie opiera się na żadnych poważnych podstawach i nie odpowiada rzeczywistości chociażby dlatego, że głowa państwa nie jest z reguły głową mądrą, sumienną, świadomą czego chce. Często bywa wprost przeciwnie.

Konsekwentni zwolennicy rządów konstytucyjnych, powinniby być monarchistami, bo prezydent, wybierany czy przez izby ustawodawcze, czy nawet przez naród na 4, 7, albo 5 lat, nie daje gwarancji tej ciągłości i trwałości rządów, co panujący i dynastja. Ale monarchje naogół przeżyły się, a historja dostar-

cza nam wiele przykładów upadku państw albo ich znacznego osłabienia przez nieudolnych panujących.

Przy systemie rządów parlamentarnych każdy rząd, rozporządzający nawet słabą większością, może przy umiejętnej polityce utrzymać się przy władzy, a nawet zwiększyć liczbę swych zwolenników. Musi jednak ujawniać inicjatywę, znać ludzi i państwo, posiadać konsekwentny, jasny i realny program. Chwiejny, bez jasnej linji politycznej, działający od wypadku do wypadku, rozporządzając nawet znaczną większością w parlamencie, straci ją raczej, niż utrzyma przy dłuższej władzy. To samo dotyczy rządu, którego głównem zadaniem jest trwanie przy władzy bez innych określonych celów.

Często rozlegają się skargi na gadulstwo parlamentu, powolne załatwianie spraw, niezdolność do pracy ciał ustawodawczych. Zjawisk tych nie należy uogólniać. Znamy liczne przykłady, kiedy nawet rządy absolutne nie mogły ruszyć z miejsca i zdobyć się na przeprowadzenie niezbędnych zmian. Stary, przedrewolucyjny porządek we Francji dostarcza na to dowodów, pomimo nieudałych prób rehabilitowania go przez młodych drugorzędnych zresztą historyków francuskich. Ciała ustawodawcze nie powinny być zbyt liczne, żeby nie zachęcać mówców do przemówień o charakterze agitacyjnym i demagogicznym. Wszelako ciężka praca, którą mają posłowie w licznych komisjach, nie pozwala nadmiernie ograniczać ich ilości: 250 do 350 osób, stosownie do wielkości państwa, może wystarczyć. Wiele zależy także od regulaminu obrad. W razie potrzeby szybkiego uchwalenia wielu ustaw, można w drodze wyjątku upełnomocnić głowę państwa do wydania rozporządzeń z mocą ustawy w mniej ważnych sprawach z tem, że powinny uzyskać aprobatę parlamentu.

Do najbardziej niefortunnych projektów reformatorskich w dziedzinie parlamentaryzmu zaliczyć należy pomysł wyrażania votum nieufności rządowi, czy poszczególnemu ministrowi, zobowiązujący do ustąpienia, kwalifikowaną większością dwóch trzecich głosów. Zasada ta jest nielogiczna i szkodliwa. Nielogiczna dlatego, że w stosunku parlamentu do rządu daje przewagę mniejszości, a nie większości (podczas gdy we wszystkich sprawach decyduje większość) np. na 300 posłów w izbie 101 utrzyma rząd istniejący, gdy 199 nie może posiąść rządu, ja-

kiego pragnie; głowa państwa, tworząc nowy rząd, wbrew 199 głosom narzuci ministrów, których poprze tylko 101 posłów. Zasada ta jest szkodliwa, gdyż wprowadza chaos, zachęca mniejszość do przeciwstawiania się większości, przez co burzy podstawy współżycia. Aby przy lada okoliczności rządu nie obalać, dość jest zwiększyć liczbę posłów, wymaganą do podpisania wniosku o wyrażenie ministrom votum nieufności.

Pewne niedomagania w państwie przypisuje się bardzo często wyłącznie parlamentaryzmowi, gdy tymczasem są one wynikiem innych przyczyn, np. walki narodowościowe, które istotnie utrudniają ogromnie działalność państwową, zatem i akcję rządu przy systemie parlamentarnym, a są skutkiem składu ludnościowego państwa. Walki te utrudniały prace nawet rządom absolutnym, co widoczne było w Austrji po rewolucji 1848 r. aż do utrwalenia się ustroju konstytucyjno - autonomicznego. Kiedyindziej znowu działalność parlamentarna jest jałowa skutkiem upadku ekonomicznego państwa, który nie pozwala na niektóre niezbędne wydatki na najpotrzebniejsze reformy. W przypadkach takich spychanie win na parlamentaryzm jest zupełnie niesłuszne.

Im więcej spraw wymaga rozstrzygnięcia przez parlament i rząd przed nim odpowiedzialny, tem trudniej jest, przy innych warunkach równych, załatwić je prędko i dobrze, rządowi zaś utrzymać się, gdyż łatwiej jest uzyskać większość dla mniejszej ilości spraw, aniżeli większej.

Do odciążenia parlamentu konieczne jest oparcie organizacji państwa na szerokich podstawach autonomiczno - samorządowych. Gdzie państwo jest naogół jednolite, wystarczy daleko idący samorząd; gdzie się składa z części bardzo różnorodnych pod każdym względem, potrzebna jest autonomja prowincjonalna. Nie mogę tu wchodzić w szczegóły, zagadnienia takie należą bowiem do dziedziny konkretnej polityki praktycznej.

Pomyślność państwa w znacznej mierze zależy od jego oświaty wogóle, a politycznej w szczególności. Błędem jest jednak przypuszczać, że przy niewysokim jej poziomie właściwsze są rządy ministrów nieodpowiedzialnych, którzy nie ulegają naciskowi małooświeconego parlamentu, bowiem niskiej kulturze społeczeństwa odpowiada takiż poziom ministrów, urzędni-

ków, a nawet głowy państwa. Zresztą naród musi się wyrabiać politycznie przez udział w życiu publicznem.

Współczesne państwo demokratyczne i parlamentarne wymaga kultywowania wiedzy politycznej. Należałoby w programie szkół powszechnych i średnich, stosownie do ich zakresu, w większym stopniu niż dotychczas uwzględnić t. zw. historję współczesną, czyli najnowszą, której znajomość jest konieczna do orjentowania się w obecnych stosunkach, oraz wiadomości o mechanizmie teraźniejszego państwa i życiu gospodarczem. Już pisma dla młodzieży zawierać powinny wiadomości informacyjne polityczne, gospodarcze, obok historycznych. Wreszcie potrzebne są specjalne wyższe szkoły nauk politycznych. Ta droga nie doprowadzi oczywiście natychmiast do celu, ale będzie nas do niego zbliżać.

Państwo współczesne rozwija się na gruncie demokracji. Zagadnienia polityczne, jak i inne, traktować należy realnie. Żadne sztuczne plany, oparte na zawiłych systemach wyborczych, ograniczających udział mas w życiu politycznem, nie dadzą się przeprowadzić; tak samo nie jest możliwy na czas dłuższy powrót do zdyskredytowanych i przeżytych form politycznych, do jakich zaliczyć należy rządy nieodpowiedzialne przed parlamentem.

Prawdę tę rozumieją częściowo i przeciwnicy parlamentaryzmu, to też starają się zasadnicze tezy demokracji, jak: wola narodu, większość parlamentarna, odpowiedzialność przed nią — przedstawić jako fikcje oraz dowodzą, że i rząd nieparlamentarny liczyć się musi z przedstawicielstwem narodowem. Pod tym względem jest niewątpliwie ciekawą praca niemieckiego uczonego Delbrücka p. t. „Regierung und Volkswille"*) w powtórnem wydaniu.

Termin „wola narodu" jest dwuznaczny. Właściwie wolą narodu nazywać należy te przejawy jego postępowania, które są wyrazem jego ogólnego nastroju, albo przekonania, wchodzące w jego świadomość zbiorową (o której mówiłem na wstępie pracy niniejszej). Taka „wola narodu" przejawia się rzadko, jedynie w chwilach nadzwyczajnych, kiedy się rozstrzygają jego losy. W tem więc znaczeniu za wolę narodu nie można uwa-

*) Deutsche Verlagsgesellschaft für Politik und Geschichte Charlottenburg r. 1920.

żać „większości" czyto wyborców, czy demokratycznego parlamentu. W znaczeniu codziennem przez wolę narodu rozumie się wolę większości. W tym też sensie twierdzi się, że parlament oparty na sześcioprzymiotnikowem prawie wyborczem wyraża dążność narodu, i że rząd wychodzący z takiego parlamentu cieszy się zaufaniem społeczeństwa.

Delbrück w cytowanej wyżej pracy usiłuje wykazać, że parlamenty demokratyczne z wyborów powszechnych nie są wyrazem woli narodu w tem drugiem znaczeniu. Oczywiście, wskazywałem już na to w ustępie o systemach wyborczych i zaznaczyłem, że zapewnia ją proporcjonalność. Nietrudno jest uczonemu niemieckiemu dowieść, że ani we Francji, ani w Anglji wola większości nie odpowiada woli narodu. Uznaje on wprawdzie, że proporcjonalność ma tu pewną wagę, ale i ona absolutnie nie odtwarza większości, bo młodzież nie głosuje, a kobiety nie wszędzie mają prawa, nie wszyscy też korzystają z głosu.

Delbrück ma istotnie rację w tym przypadku, ale metoda, którą się posługuje, jest wadliwa, gdyż operowanie kategorjami bezwzględnemi w naukach społeczno - politycznych do niczego nie prowadzi. Nie o to bowiem chodzi, czy przy najszerszym systemie wyborczym powszechnym i proporcjonalnym większość parlamentu odpowiada matematycznie większości w narodzie, lecz o to, jaki system wyborczy może najbardziej do siebie zbliżyć te dwie większości.

Próba zwalczenia pojęcia suwerenitetu narodu, przedsiębrana przez Delbrücka na podstawie tej samej metody, również nie może osiągnąć celu. On sam popada w niekonsekwencję, kiedy to w powyższych wywodach, omawiając stan państwa pruskiego po 1815 r. i wskazując na różnych utalentowanych ludzi w rządzie, podkreśla, jako stronę ujemną ówczesnych Prus, brak przedstawicielstwa narodowego. I on więc widzi potrzebę związku państwa z narodem. Ten związek zaś jest ściślejszy przy oparciu parlamentu na szerszych warstwach i większym jego wpływie na rząd, a więc raczej przy rządach parlamentarnych, niż nieparlamentarnych. Zresztą Delbrück nie zwalcza demokratycznej ordynacji wyborczej, ale usiłuje wykazać wyższość rządów nieparlamentarnych nad parlamentar-

nemi. Te same względy, które przemawiają za przedstawicielstwem, uzasadniają system rządów parlamentarnych.

Delbrück, porównywując ustawodawstwo socjalne niemieckie z francuskiem i angielskiem, stara się wykazać, że w Niemczech przy rządach nieparlamentarnych dbałość o biednych, robotników i t. p. jest większa, aniżeli w tych dwóch państwach.

Wyższość tego ustawodawstwa, która zdaje się nie podlegać wątpliwości, nie jest bynajmniej wynikiem rządów nieparlamentarnych, lecz innych przyczyn. W pierwszym rzędzie— siły niemieckiej socjalnej demokracji. Bismarck, który się z nią liczył, dla wytrącenia jej argumentów w agitacji przeprowadził powszechne głosowanie do parlamentu w 1871 r., kiedy żadne państwo wchodzące w skład cesarstwa jeszcze go nie posiadało. Z tych samych względów zainicjował i przeprowadził od 1883 do 1889 głośne ustawodawstwo socjalne.

Niemałą rolę odegrała tu nauka ekonomiczna w Niemczech ze Schmollerem, Wagnerem i innymi uczonymi na czele. Patrjotyzm niemiecki od czasów pamiętnych mów Fichtego do narodu niemieckiego domagał się silnego, spojonego państwa, czuwającego nad dobrobytem ogółu obywateli: tu tkwią początki ideologji socjalizmu państwowego w Niemczech.

Oczywiście do tego ustawodawstwa przyczynił się parlament, chociaż Rada Związkowa mogła często paraliżować jego akcję. Natomiast w Prusiech rządy nieparlamentarne przy stałej ordynacji wyborczej były dla szerokich kół ludności nieprzychylne, tak samo ustawodawstwo, które np. nie dało robotnikom rolnym praw organizacyjnych.

Parlamentaryzm ulega stopniowym przeobrażeniom zależnie od tła społeczno - politycznego i gospodarczo - kulturalnego, na którem działa.

W świecie współczesnym występuje tendencja do organizowania się w różnych dziedzinach życia. Grupy społeczne się konsolidują i ustalają swoje kierunki: powstają różnorodne związki. Ludzie niezorganizowani i tylko przygodnie skupieni dla wykonania jakichś czynności ulegają łatwo rozmaitym wpływom okoliczności i osób. Wręcz odwrotnie ma się z organizacjami stałemi ze ścisłym programem działania. One to właśnie dają życiu politycznemu państwa mocne podstawy.

Znaczenie stronnictw wzrasta, a nawet punkt ciężkości życia politycznego do nich się przenosi z parlamentów, o czem wcześniej była mowa. Posłowie przychodzą do ciał ustawodawczych z pewnemi postanowieniami swoich ugrupowań, tutaj zaś akcja się tylko kończy. Stronnictwa rozpościerają w ten sposób kontrolę nad swymi posłami. Im ta kontrola jest dokładniejsza, tem sprawniej działa mechanizm parlamentaryzmu, gdyż posłowie w działalności swej nie kierują się osobistemi nastrojami i celami. Postęp w tym kierunku jest widoczny nawet we Francji, gdzie niektóre stronnictwa złączyły się w jedną ścisłą organizację i pracują pod kontrolą swych władz naczelnych.

Zarzuca się głosowaniu powszechnemu, że obniżyło poziom obrad w parlamentach przez dopuszczenie do nich ludzi bez wykształcenia, co jest tylko częściowo słuszne. Zato wprowadziło na porządek dzienny cały szereg spraw pierwszorzędnej wagi, czego nie byłby dokonał system cenzusowy.

Pisarz angielski Sidney Low, w pracy p. t. „The Governemance of England"*), która wywarła duże wrażenie w kołach naukowych i politycznych, omawia tendencje rozwojowe parlamentaryzmu angielskiego. Usiłuje on wykazać, że Izba Gmin traci coraz bardziej znaczenie na rzecz rządu i narodu (wyborców), i nieomal dochodzi do paradoksalnego wniosku, że możnaby się bez niej obejść. Na potwierdzenie tego przytacza: 1) występowanie prawie wyłączne przez rząd z wnioskami ustawodawczemi, 2) odwoływanie się w sprawach spornych do narodu (rozwiązywanie parlamentu przed upływem kadencji), 3) powierzchowna kontrola rządu przez Izbę z powodu olbrzymiej ilości spraw, któremi on się zajmuje.

Wprawdzie punkt ciężkości spraw politycznych przesuwa się do parlamentu, jak to już podkreśliłem, ale — do partyj politycznych, a nie do całego narodu, który obejmuje żywioły niezorganizowane i zorganizowane.

Inicjatorem ustaw w Anglji jest istotnie prawie wyłącznie rząd. Na to składają się następujące okoliczności. Partje są tam nieliczne, rząd pozostaje najczęściej w rękach jednej i składa się z najwybitniejszych jej członków, których ona da-

*) Praca jest w tłumaczeniu niemieckiem i rosyjskiem.

rzy zaufaniem. Opozycja, znajdująca się w mniejszości, nie posiada szans przeprowadzenia ustaw, które uważa za pożyteczne, i nie występuje z odpowiednią inicjatywą. Stronnictwo zaś stojące u władzy pozostawia ją rządowi, który jest jego emanacją.

Odwoływanie się do wyborców następuje wówczas, kiedy zachodzą wątpliwości, czy skład istniejącego parlamentu dokładnie wyraża opinję społeczeństwa, np. wybory uzupełniające do Izby albo ciała samorządowego dały więcej niż poprzednio głosów stronnictwu opozycyjnemu. To wynika z natury parlamentaryzmu. Izba Gmin znaczenie swe czerpie właśnie stąd, że jest w przekonaniu ogółu wyrazem opinji kraju.

Że Izba Gmin nie wykonywa szczegółowej kontroli nad rządem, wynika to z jego wielkiego autorytetu i zaufania, któremi go darzy, jako swoją emanację. Jeżeli zaś chodzi o zasadnicze kierunki polityki rządu, czujność tamtego ciała jest nadwyraz baczna. Bezpośrednia kontrola narodu nad rządem jest niepodobieństwem. Przez wybory decyduje on o składzie Izby Gmin, a przez to o całej polityce rządu. W granicach ogólnego kierunku tego zgromadzenia, będącego wyrazem przeważającej opinji wyborców, rząd oparty o zaufanie większości Izby prowadzi politykę wewnętrzną i zewnętrzną państwa. W razie przekroczenia tych granic albo w przypadku wadliwej polityki rząd traci zaufanie i upada.

Że Izba Gmin, a nawet choćby tylko jej większość, nie posuwa się do drobiazgowej, pedantycznej kontroli każdego kroku rządu, stanowi nie wadę, lecz właśnie zaletę systemu angielskiego, ponieważ w tych warunkach rząd ma dostateczną swobodę ruchów. Praktyka życia parlamentarnego w każdem państwie sama po pewnym czasie wytwarza granicę tej kontroli*).

Nie jest też prawdą, aby rząd w Anglji był czynnikiem wszechwładnym. Partja, posiadająca większość w parlamencie, jako całość solidaryzuje się z rządem z niej wyłonionym w zasadniczych kierunkach jego polityki. Jednakże wewnątrz każ-

---

*) Zestawienie funkcjonowania parlamentaryzmu w różnych państwach dają:
Robert Redslob: Le regime parlementaire. Paris 1924;
Lowell: Prawitielstwa i politiczeskija partji (z angielskiego).

dej z wielkich partyj angielskich istnieją grupy, będące wyrazem rozmaitych odcieni. Wprawdzie grupy te współdziałają ze sobą w akcji nazewnątrz, ale i współzawodniczą w pewnym stopniu wewnątrz stronnictwa i wzajemnie się kontrolują. Rząd musi je uwzględniać w swem postępowaniu, nie chcąc wywołać niezadowolenia którejś z nich, nie może więc być samowolny.

ROZDZIAŁ XII.

SAMORZĄD.

Żadne państwo wobec ogromu zadań i prac, które ma do spełnienia, nie może być rządzone w sposób całkowicie centralistyczny, zgóry. Konieczna jest decentralizacja która posiada dwie formy: administracyjną i samorządową. Pierwsza o charakterze czysto biurokratycznym polega na udzieleniu przez władzę centralną podległym jej organom administracyjnym pewnego zakresu samodzielności; druga o charakterze społecznym — na powierzeniu czynnikom obywatelskim funkcyj administracyjnych. Przedstawiciele samorządu nie są urzędnikami, podlegającymi hierarchicznie władzom centralnym: działają tylko pod ich kierunkiem i kontrolą.

Samorząd istniał także gdzieniegdzie przy absolutyzmie: w Rosji przed pierwszą rewolucją działał samorząd wiejski, miejski i ziemski powiatowy i gubernialny. Wszelako w państwach tego typu jego podstawy prawne bywały bezustannie naruszane przez biurokrację, której interwencja posuwała się nazbyt daleko.

W państwach konstytucyjnych dobrze zorganizowanych samorząd opiera się na zasadach prawnych, ściśle przestrzeganych; konflikty pomiędzy nim a władzami rządowemi rozstrzygają trybunały.

Samorząd przeciwstawia się zwykle biurokracji. W jego istocie tkwi pierwiastek społeczny, wyodrębniający się od biurokratycznego, lokalny w odróżnieniu od centralnego. W Belgji po rewolucji 1830 roku powstała nawet teorja, która do trzech władz, uznawanych powszechnie, t. j. ustawodawczej, wykonawczej i sądowej, dodawała czwartą — samorządową.

Po centralizmie absolutystycznym z czasów przedrewolucyjnych i centraliżmie jakobińskim, który się zdyskredytował, przyszedł czas na samorząd. Przejście od teoretycznego uznania doniosłości samorządu do jego praktycznej realizacji nie było ani łatwe, ani szybkie, ani powszechne.

Użyteczność samorządu opiera się na następujących racjach:

1) Obywatele zainteresowani są bezpośrednio w zarządzie sprawami miejscowemi, z czego wynika, że może być lepiej wykonywany przez nich, aniżeli przez urzędników, podległych tylko władzy centralnej.

2) Samorząd w rozmaitym zakresie, stosownie do warunków miejsca, czasu i okoliczności historycznych, wykonywany przez obywateli jakiegoś miasta, okręgu, prowincji albo wsi, może wydobyć z mieszkańców tych jednostek terytorjalnych więcej ofiarności i wysiłków na ich korzyść, aniżeli zarząd przez urzędników administracji państwowej.

3) Samorząd jest szkołą życia publicznego. Obywatele, biorąc udział w sprawach lokalnych, zapoznają się na mniejszym od państwa terenie z jego sprawami wogóle i wciągają się w życie publiczne, zaczynają się niem interesować, poznają je, co czyni ich zczasem wrażliwszymi na sprawy całego państwa i narodu.

4) Przy istnieniu samorządów swoiste cechy składowych części państwa mogą się rozwijać i występować wyraźnie, czego być nie może przy systemie centralistycznym.

Sprawy, któremi zajmują się samorządy są dwojakie: ogólno - państwowe na ich terenie i specjalne. Do tych należy przedewszystkiem zarząd majątkiem każdego samorządu.

Natura prawna samorządu jest po dziś dzień przedmiotem sporów pomiędzy prawnikami. Jedni uważają go za organ społeczny, inni za państwowy, a jeszcze inni za społeczno - państwowy. Ten pogląd jest słuszny, gdyż w samorządzie występują niewątpliwie pierwiastki społeczne i państwowe.

Samorząd jest osobą prawną.

Organizacja samorządu przybierała i przybiera rozmaite formy, np. dawny angielski opierał się na sędziach pokoju, mianowanych przez króla z pośród ziemiaństwa w hrabstwach. Sędziowie ci, chociaż sprawowali urząd z nominacji, byli jednak

przedstawicielami społeczeństwa. Teraźniejszy samorząd demokratyczny wychodzi z wyborów.

Organami samorządu są rady z osób wybranych przez miejscowe społeczeństwo oraz instytucje wykonawcze, zkolei przez te rady wybierane.

Są różne typy samorządów.

Typ angielski charakteryzują: 1) szeroki zakres jego kompetencji, tak iż obejmuje nawet sprawy, w innych państwach wykonywane przez urzędy państwowe, 2) różnorodność jego instytucyj, 3) ich niezależność od władz rządowych.

Typ pruski samorządu łączy czynniki państwowe ze społecznemi z przewagą drugich i posiada węższy zakres kompetencji od angielskiego. Typ francuski cechuje bardzo szczupły zakres kompetencji.

Wszędzie samorząd podlega kontroli rządu, zwłaszcza w zakresie swych finansów. Kontrola ta może być ogólna albo szczegółowa. W Anglji kontrola ta jest ogólna, a samorząd wolny od częstej i pedantycznej ingerencji biurokracji. We Francji dzieje się wprost przeciwnie.

Bardzo często pojęcia samorządu i autonomji bywają mieszane zarówno w teorji, jak w praktyce, przez uczonych i zwykłych obywateli. Samorząd jest samodzielnem wykonywaniem czynności administracyjnych, autonomja zaś — samodzielnością w zakresie ustawodawczym. A zatem samorząd jednostki terytorjalnej oznacza mniejszy zakres samodzielności, aniżeli autonomja.

Stosunek samorządu i autonomji do państwa słusznie formułuje prof. Peretiatkowicz: „słabą stroną samorządu w porównaniu z autonomją jest okoliczność, iż jest on zupełnie zależny od ustaw obowiązujących, i wszelka zmiana ustawy może go dowolnie zmienić i ograniczyć. Natomiast autonomja tworzy oddzielną władzę ustawodawczą i może być zmieniona lub odebrana tylko przez zmianę konstytucji, co zwykle jest bardziej utrudnione".*) Samorząd jedynie wtedy zyskałby mocny grunt pod nogami, gdyby bodaj zasadnicze jego podstawy weszły do tekstu konstytucji.

*) Państwo współczesne, str. 79.

ROZDZIAŁ XIII.

AUTONOMJA.

1.

Autonomja terytorjalna.

Niektóre państwa składają się z części bardzo różnorodnych pod względem narodowościowym, gospodarczym i kulturalnym, które przedstawiają określoną indywidualność polityczno - historyczną. Dążą one do pozyskania pewnej szerszej od samorządu odrębności ustrojowej. Dążenia te realizują się w mniejszym albo większym zakresie w postaci autonomji terytorjalnej. Przedstawia ona rozmaite formy. Od samorządu różni się tem, że posiada jakiś zakres władzy ustawodawczej, znajdującej swój wyraz w oddzielnym od parlamentu centralnego sejmie, który uchwala ustawy w określonej dziedzinie życia dla pewnej części państwa. Jeżeli prowincje państwa, korzystające z autonomji, nie są jego odległemi kolonjami, lecz stanowią części zwartego terytorjum, państwo zazwyczaj, jako całość, zachowuje dla siebie ustawodawstwo cywilne, karne, handlowe i socjalne (przynajmniej w najgłówniejszych jego działach), kolejowe i wogóle komunikacyjne, wojskowe, skarbowe oraz dotyczące wyższych zakładów naukowych. Pozostałe sprawy przekazywane są autonomicznym ciałom ustawodawczym. Często też finanse krajów autonomicznych opierają się na dodatkach do podatków ogólno - państwowych. Administracja autonomicznych prowincyj posiada większy zakres samodzielności w stosunku do ministerjów, aniżeli administracja innych części państwa.

Autonomja pozwala na samodzielny rozwój w pewnym zakresie odrębnym terytorjom państwa o określonej indywidual-

ności polityczno - historycznej lub zawodowej, jest więc organizacją bardzo pożyteczną.

Autonomja albo gruntuje się wyłącznie na konstytucji ogólno państwowej i w tym przypadku może być zmieniana częściowo, całkowicie a nawet zniesiona wskutek zmiany tej konstytucji, albo opiera się nietylko na niej, lecz także na statutach pewnej części państwa (kraju czy prowincji), i każda zmiana w zakresie tego statutu dokonywa się tylko przy udziale jej sejmu. Oczywiście, autonomja drugiego typu posiada podstawy o wiele silniejsze, niż pierwszego. Prowincję z taką autonomją, opartą na statutach krajowych, nazywają nieraz teoretycy prawa politycznego, np. Jellinek, fragmentem państwa, stanowi bowiem formę przejściową od prowincji autonomicznej do części składowej federacji, która już jest państwem. Autonomję taką posiadały dawne kraje austrjackie, a przedewszystkiem Kroacja, wchodząca w skład Węgier.

Faktycznie bardzo szeroka jest autonomja kolonij anglosaskich, jak: Kanada, Australja, Afryka Południowa i Nowa Zelandja, które prawnie opierały się na ustawach angielskich, uchwalonych przez parlament. Jednakże oddalenie ich od metropolji oraz fakt, że były przeważnie zaludnione przez Anglików, uczyniły je zupełnie prawie samodzielnemi.

Kolonje te posiadają swe parlamenty (prócz centralnych, poszczególne ciała ustawodawcze w odrębnych prowincjach, za wyjątkiem Nowej Zelandji, która jest jednolita), gubernatorów (zastępców króla), oraz ministrów, własne wojsko, swój system celny. Po wojnie światowej zakres ich samodzielności jeszcze się rozszerzył: 1) występują niezależnie od Anglji w traktatach międzynarodowych i w Lidze Narodów; 2) premjerowie tych kolonij zjeżdżają się do Londynu i obradują wspólnie w sprawach, dotyczących całego imperjum angielskiego. Dotychczas brak terminu prawnego na określenie stosunku ich do Anglji. Nie odpowiada już, ściśle biorąc, autonomji, raczej bliski jest unji.

Kanada rozluźniła jeszcze swój stosunek do metropolji. W 1928 r. gubernator kanadyjski w porozumieniu z rządem angielskim wywołał konflikt z jej ministerjum. To obudziło wielkie niezadowolenie tej kolonji, która zapragnęła uzyskać całkowitą niezależność od rządu i przejść bezpośrednio pod

władzę króla angielskiego. Metropolja na to się zgodziła. Zmiana ta jednak jest raczej formalna, niż faktyczna. Istotnie, rząd angielski może urzędownie nie mieszać się do spraw kanadyjskich, wcale w nich nie występować, ale faktycznie przy istniejącym ustroju państwowym nie pozostawi królowi całkowitej swobody działania w zakresie spraw, które bądź co bądź angażują i Anglję. W ten sposób król angielski nic nie przedsięweźmie w rzeczach Kanady bez wiedzy i zgody rządu angielskiego, jak dotychczas, i rząd będzie działać za kulisami. Inaczej król stałby się samodzielny w sprawach kanadyjskich, a później może i w innych kolonjach, co mogłoby zczasem wywołać przewrót w ustroju konstytucyjnym Anglji na korzyść władzy monarchicznej. Przewrót taki byłby niezgodny z systemem rządów parlamentarnych.

Cechą wyróżniającą autonomiczne części państwa od części składowych federacji jest, zdaniem Jellinka, źródło władzy. Autonomiczne prowincje czy kraje czerpią swe prawa całkowicie z państwa, do którego należą; składowe części federacji czerpią je same z siebie. Tak jest istotnie, one bowiem, łącząc się i tworząc państwo federacyjne, czyli związkowe, ustąpiły tylko część swych praw nowej całości.

2.

Autonomja nieterytorjalna.

Autonomja może być oparta nie na terytorjum, lecz na odrębnych grupach narodowych rozproszonych. Takie grupy tworzą związek prawno - państwowy, będący osobą prawną. Autonomja tego typu ma ogromne znaczenie dla prowincyj mieszanych pod względem narodowościowym.

We współczesnem życiu państw europejskich niektóre czynniki wpływają na to, że terytorja, dawniej jednolite, zaczynają tracić tę cechę. Można rozmaicie oceniać to zjawisko, niepodobna jednak zamykać na nie oczów.

W czasach obecnych odbywają się liczne wędrówki ludności jednych krajów do drugich w poszukiwaniu lepszych warunków pracy i płacy; przemysłowcy ze swej strony sprowadzają często ze stron odległych robotników tańszych od krajowych; czasami robotnicy miejscowi niechętnie pracują w pewnych ga-

łęziach produkcji, np. we Francji na roli i w górnictwie, wobec czego obcy są poszukiwani, tak samo Belgja potrzebuje górników. Tym wędrówkom sprzyja coraz większa współzależność ekonomiczna rozmaitych państw oraz doskonalące się wciąż środki komunikacyjne.

Wskutek powyższych przyczyn doniedawna jednolita narodowo ludność jakiegoś państwa nabiera charakteru mieszanego. Proces ten nie ustanie w przyszłości: ugruntowanie się życia pokojowego zachęcać będzie ludzi do szukania poza krajem odpowiedniego zajęcia. Każdy wychodźca rad będzie jednak posiadać na obczyźnie wespół ze swymi rodakami instytucje kulturalno - narodowościowe, jak: szkoły, bibljoteki i t. p. Pragnienie to znajdować będzie poparcie w rosnącem z dniem każdym przeświadczeniu, że nietylko większość, lecz i mniejszość ma swe prawa, że więc zachowując większości prawo ostatecznej decyzji w kwestjach, w których to jest niezbędne, należy pozostawić mniejszości możliwie szeroką swobodę w zakresie jej potrzeb, a więc i narodowo - kulturalnych. Konieczna jest zatem nowa forma autonomji dla grup narodowościowych, rozproszonych w jakiemś państwie albo w pewnej jego prowincji.

Formą taką jest autonomja narodowościowa nieterytorjalna. Daje ona owym grupom możność prawnego regulowania ich potrzeb narodowo - kulturalnych. Polega na zaprowadzeniu kuryj narodowościowych w radach gminnych, miejskich, powiatowych i prowincjonalnych o ludności mieszanej. W pełnym składzie rady te rozstrzygałyby sprawy ogólne, dotyczące wszystkich mieszkańców. Kurje załatwiałyby potrzeby swej narodowości. Z funduszów ogólnych wydzielałyby pełne rady odpowiednie sumy na powyższe potrzeby według zgóry ułożonego klucza. W urzędach na terytorjach mieszanych należałoby dać możność załatwiania spraw w języku ojczystym większości i poważnej mniejszości, np. stanowiącej ponad 20%. Szkolnictwo oraz instytucje narodowo - kulturalne, tworzone, utrzymywane i prowadzone przez owe kurje narodowościwe w radach samorządowych czy autonomicznych, pozostawałyby jednakże pod nadzorem państwa.

Koncepcji tej odpowiada w rysach ogólnych ustawa z roku 1922, uchwalona u nas dla 3 województw małopolskich:

Lwowskiego, Stanisławowskiego i Tarnopolskiego, która jednakże nie weszła w życie.

Druga forma autonomji narodowo - kulturalnej i nieterytorjalnej mogłaby przedstawiać się w sposób następujący: poszczególne, rozproszone grupy narodowościowe w państwie tworzyłyby związek w ten sposób, że każdy obywatel państwa musiałby zapisać się na jedną z list narodowych (nie dotyczyłoby to większości). Każdy taki związek byłby osobą prawną, posiadałby swą reprezentację, którąby w zakresie spraw narodowo - kulturalnych określonej grupy uchwalała ustawy i podatki na te cele. Związki te działałyby pod nadzorem państwa. Osoby, należące do tych związków narodowych, nie byłyby usunięte od wyborów do ciał ustawodawczych państwowych oraz samorządowych, ale, zasiadając w tych ciałach, nie brałyby udziału w głosowaniu, dotyczącem spraw narodowo - kulturalnych.

Ta druga forma autonomji narodowo - kulturalnej nigdzie jeszcze w pełni nie istnieje. Prawdopodobnie jednak prędzej czy później znajdzie zastosowanie*).

Jedność państwa niezawodnie cierpi na autonomji narodowościowej nieterytorjalnej, ale ta sama zasada, zastosowana powszechnie, da wszystkim narodom pewne korzyści, gdyż zapewnia prawa ich mniejszościom poza własnem państwem.

---

*) Zagadnienia autonomji, federacji i unji opracował Jellinek w dziele p. t. „Die Lehre von den Staatsverbindungen". O typie autonomji w krajach wchodzących w skład Austro - Węgier napisał tenże p. t. „Staatsfragmente". O samorządzie, autonomji, federacji i unji pisałem obszernie p. t. „Autonomja i federacja" 1906 r.

ROZDZIAŁ XIV.

KONFEDERACJA I FEDERACJA

1.

Konfederacja.

Konfederacja jest związkiem państw, zawartym na pewien przeciąg czasu i odnawianym, bez stałych instytucyj wspólnych. Jej akcja wymaga ciągłego porozumiewania się części składowych oraz ich zgody. Jest organizacją ciężką, funkcjonującą opornie, niezdolną do akcji szybkiej i jednolitej, to też nie posiada warunków trwałości ani rozwoju w czasach obecnych, kiedy rytm życia społeczno - politycznego i gospodarczo - kulturalnego jest nader szybki.

W przeszłości konfederacje nieraz przeobrażały się w federacje. Historja dostarcza nam wielu przykładów konfederacji. Prawnik francuski Le Fur*) poddał je szczegółowej analizie.

2.

Federacja.

Federacja jest państwem związkowem, połączeniem trwałem, posiadającem wspólne stałe instytucje ustawodawcze, wykonawcze i częściowo sądowe; poszczególne części federacji są państwami o własnych instytucjach ustawodawczych, wykonawczych i sądowych.

W przeciwstawieniu do konfederacji, federacja jest organizacją polityczną, która harmonizuje doskonale ze współczesnymi warunkami życia społecznego i ma przed sobą przyszłość

*) „État fédéral et confédération d'état". Paris 1806.

Federalizm godzi się z republikańską i monarchiczną formą ustroju państwowego, jakkolwiek praktyka wykazuje, że pierwsza zdaje mu się lepiej odpowiadać. Przed wojną światową Cesarstwo Niemieckie było federacją, ale nie stanowiło jej formy typowej z tego względu, że państwa wchodzące w jej skład nie posiadały praw jednakowych. Teraz są Niemcy federacyjną republiką.

Już na wstępie do pracy niniejszej omawiałem ogólne zagadnienie suwerenitu w państwach federacyjnych, wypowiadając się wbrew panującej dziś teorji za podzielnością suwerenitu. Zdaniem przeciwników podzielności suwerenitu, rozgraniczenie dwóch władz zwierzchnich, istniejących na jednem terytorjum, lecz obowiązujących w różnych dziedzinach życia państwowego, nie da się w żaden sposób ściśle przeprowadzić. Granica działania każdej z tych władz ma być nieuchwytna, nie jak granica dwóch terytorjów, na których obowiązują różne władze zwierzchnie. Jeżeli więc nasuwać się mogą wątpliwości co do dwóch władz zwierzchnich w państwie związkowem, to rozstrzygać je musi w ostatniej instancji jedna z nich: albo związkowa, albo państw pojedyńczych. Zależnie od tego władza zwierzchnia spoczywać będzie w państwie związkowem, albo w poszczególnych państwach, innemi słowy, istnieć może tylko jedna władza zwierzchnia.

Jellinek, uznając suwerenitet w państwach federacyjnych za niepodzielny i przypisując go całości, to jest państwu związkowemu, tem samem dochodzi do paradoksalnego wniosku, że poszczególne jego części są państwami niesuwerennemi. Wobec takiego postawienia kwestji nasuwa się pytanie: czem się różni państwo bez władzy zwierzchniej od prowincji, albo poszczególnego kraju, wchodzącego w skład państwa?

Na to pytanie Jellinek odpowiada: charakterem posiadanej władzy. Nawet państwo, nie posiadające władzy zwierzchniej, rozporządza swoją tytułem własnego, samodzielnego prawa, a nie skutkiem przekazania jej przez inne państwa, i wykonywa w zakresie ograniczonym bez nadzoru i niezależnie. Na wywody powyższe odpowiem: skoro składowe części federacji czerpią swą władzę ze siebie, a nie z innego państwa, więc są suwerenne; a chociaż pewien zakres spraw przekazany jest federacji czyli państwu związkowemu, to to oznacza jedynie, że suwere-

nitet jest podzielony. W przypadku, gdyby jakieś państwo część swoich atrybucyj przekazywało zupełnie innemu, w któregoby skład nie wchodziło i na którego władzę nie miałoby wpływu, możnaby jeszcze uznać, że nie posiada suwerenitu. Byłoby to państwo zależne, niesamodzielne. Inaczej jest jednak w federacji.

Przeciwnicy teorji podzielności suwerenitetu kierują się nie tyle względami rzeczowemi, ile raczej dążnością do jedności, do bezwzględnego traktowania pojęć. Fakt, że trudno jest przeprowadzić ścisłą granicę między władzą federacji, jako całości, a jej częściami, i że skutkiem tego jedna z nich musi rozstrzygać w przypadkach spornych i przez to mieć przewagę nad drugą, nie posiada decydującego znaczenia, gdyż owo rozstrzyganie dotyczy tylko interpretowania istniejącej konstytucji. Skoro zaś skutkiem tych czy innych przyczyn zajdzie potrzeba zmiany konstytucji, do zupełnego jej przeprowadzenia potrzebna jest zgoda nietylko parlamentu centralnego państwa związkowego, ale i kwalifikowanej większości państw poszczególnych.

Przeciwstawiając trudnościom rozgraniczenia dwóch władz, działających na jednem terytorjum w rozmaitych dziedzinach, bezsporność granic różnych władz na odmiennych terytorjach, zwolennicy niepodzielności suwerenitetu w państwach federacyjnych, jak np. Korkunow, wpadają niewątpliwie w grubą przesadę. Istotnie, jakkolwiek np. w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej rodzą się często konflikty między władzami federalnemi a władzami państw poszczególnych, to powstają także spory i między rozmaitemi państwami co do sfery ich wpływów na innych terytorjach, morzach i t. p. Jeżeli nawet pierwsze częstsze są od drugich, nie należy jeszcze ich przeciwstawiać jako zjawisk zupełnie odrębnych i jako niesłychanie łatwych do rozstrzygnięcia — niezmiernie zawiłym. Zresztą sama trudność praktycznego zastosowania jakiejś doktryny prawnej sama przez się nie może rozstrzygać o jej słuszności teoretycznej.

Zagadnienie suwerenitu w państwach federacyjnych czyli związkowych nie jest bynajmniej jałowe; przeciwnie, ma nawet praktyczną doniosłość. Odmawianie suwerenitetu poszczegól-

nym państwom, wchodzącym w skład państwa związkowego, jest wyrazem tendencyj centralistycznych.

Ustrój federacyjny posiada wiele państw, dość wspomnieć Meksyk, Argentynę, Brazylję i wszystkie inne amerykańskie, tak samo kolonje angielskie (o wewnętrznej budowie federacyjnej), np. Kanada i Australja. Wszystkie te federacje w strukturze swej mało się różnią od Stanów Zjednoczonych A. P., gdyż na ich ustroju były wzorowane; różnice tkwią w zakresie kompetencji władz federalnych.

Federalizm jest ustrojem bardzo giętkim, dostosowanym do współczesnych stosunków, dającym państwu silne podstawy nawewnątrz i nazewnątrz.

Aż do wojny światowej federalizm nie cieszył się zaufaniem socjalnej demokracji. Uprzedzenia te miały podwójne źródło: popierwsze we wspomnieniach z czasów Międzynarodówki, kiedy to federalista Bakunin walczył z centralistą Marksem; po drugie w kontraście, który istniał pomiędzy parlamentem centralnym, wychodzącym z wyborów powszechnych, a sejmami państw poszczególnych w Niemczech, oraz pomiędzy parlamentem wiedeńskim a sejmami krajowemi w Austrji. „Federalizm" propagowany przez Bakunina był, właściwie mówiąc, konfederacją, jak to przedstawiłem na innem miejscu*). W pracy swej p. t. „Federalizm a polityka socjalistyczna" (r. 1907) wykazałem, że wbrew twierdzeniom doktrynerów marksizmu, federalizm nie jest sprzeczny ani z tendencjami rozwoju ekonomicznego wogóle, ani z tendencjami kapitalizmu w szczególności. Zwolna stanowisko socjalnej demokracji w tej sprawie uległo zmianie. Obecnie nie zwalcza ona już federalizmu. Nie znaczy to oczywiście, aby wszędzie go miała popierać.

Federacji nie można zaimprowizować. Do jej utworzenia potrzebne są pewne określone warunki:

1) musi składać się przynajmniej z trzech części czyli państw: gdyby stanowiły ją tylko dwie, przy każdym sporze jedna przeciwstawiałaby się drugiej, rozstrzygnięcie byłoby trudne i doprowadzało do starć;

*) Rewolucja rosyjska. Tom II.

2) powstaje dobrowolnie, t. j. wynika ze świadomego dążenia poszczególnych państw, które ją potem tworzą, dlatego historja nie zna federacyj, któreby wzięły początek z gwałtu;

3) części jej powinny być sobie współmierne: zbyt wielkie różnice pod względem terytorjalnym i ludnościowym naruszają w niej równowagę i prowadzą do konfliktów. Już pisarze polityczni XVIII wieku zauważyli, że federalizm jednoczy w sobie strony dodatnie państw dużych i małych. Istotnie, łączy on jedność tam, gdzie jest konieczna, z różnorodnością, każdej zaś indywidualności państwowej, wchodzącej w jego skład, zapewnia możność swobodnego rozwoju w większej całości; części, stojących wyżej, nie sprowadza do poziomu średniego, nie tworzy szablonu. Jego wielce dodatnią stroną jest także odciążenie parlamentu centralnego od wielu spraw, które pozostawia parlamentom poszczególnym. Z tego wypływają dwie konsekwencje: rozmaite sprawy wspólne załatwiają się oddzielnie od szczegółowych, a przez to jedne i drugie prędzej; wyborcy zaś i posłowie mogą się łatwiej w nich orjentować.

System federacyjny ma rację bytu tam, gdzie poszczególne państwa, tworzące związek, znacznie się różnią pomiędzy sobą pod względem etnograficznym, gospodarczym i obyczajowym. Od stopnia tych różnic zależy większa albo mniejsza kompetencja wspólnych instytucyj: jeżeli poszczególne państwa bardziej są odmienne, to samodzielność ich prawno- państwowa powinna być większa, a zakres instytucyj wspólnych węższy, i odwrotnie.

Ustrój federacyjny dlatego jeszcze ma wielkie znaczenie, że pozwala na eksperymenty polityczne, socjalne, gospodarcze i kulturalne: istotnie, łatwiej jest wypróbować działanie jakiegoś prawa na mniejszej przestrzeni, aniżeli na wielkiej. Wreszcie federalizm umożliwia zdobywanie wyższych form współżycia dla terytorjów zamieszkałych przez ludność, bardziej do nich przygotowaną.

ROZDZIAŁ XV.

UNJE.

Unje bywają dwojakiego rodzaju: osobiste (personalne) i realne. Określenie ich zależy od tego, co się bierze za przedmiot ich rozróżnienia: czynniki objektywne, t. zw. instytucje, czy sposób ich powstania.

Niektórzy dawni teoretycy rozróżniali unję osobistą od realnej na podstawie istnienia wspólnych instytucyj. Jeżeli połączone państwa, oprócz panującego, posiadały te instytucje — unja była realna; bez nich, związane tylko osobą monarchy, tworzyły unję osobistą (personalną).

Jellinek nazywa unją osobistą związek państw, opierający się na wspólności monarchy, która powstała przypadkowo przez zespolenie w jego osobie praw do tronu w tych państwach; realną natomiast zowie oparte na obopólnej zgodzie połączenie państw, wskutek czego mają one wspólnego monarchę. Według tej teorji typem unji osobistej był związek Anglji z Hanowerem, zerwany w 1837 roku z przyczyny odmiennych praw spadkowych w tych państwach: w Hanowerze kobiety nie dziedziczyły prawa do tronu, a więc zamiast królowej Wiktorji, dostał się on jej wujowi. Drugi przykład unji osobistej stanowi wedle tej teorji stosunek Holandji z Luksemburgiem, zerwany z tych samych przyczyn. Unję realną przedstawiać miał związek Austrji z Węgrami i Szwecji z Norwegją. Oba dziś nie istnieją: pierwszy zerwała wojna światowa, drugi — antagonizm wewnętrzny, Norwegja bowiem dążyła do jego rozluźnienia.

Pogląd dawniejszy wydaje mi się bardziej uzasadniony od poglądu Jellinka, przedewszystkiem dlatego, że gdzie można robić rozróżnienia na podstawie cech objektywnych, lepiej jest

posługiwać się niemi, niż kryterjami subjektywnemi; powtóre że niepodobna jest określić dokładnie, kiedy połączenie państw pod wspólnem berłem dokonało się przypadkowo, a kiedy świadomie i celowo w interesie państwa. Np. według Jellinka, unją osobistą jest zjednoczenie ziem Korony Czeskiej z dziedzicznemi posiadłościami niemieckiemi Habsburgów, podczas gdy ci bynajmniej nie przypadkowo dziedziczyli różne kraje, lecz przeciwnie, planowo się żenili, wydawali córki zamąż i prowadzili nawet pertraktacje dyplomatyczne w celu zapewnienia sobie różnych sukcesyj.

Ani przyczyny związku, ani jego motywy nie mogą mieć decydującego znaczenia w określeniu unji osobistej albo realnej, — jedynie instytucje. Z tego punktu widzenia stosunek Szwecji do Norwegji podobniejszy był do stosunku Anglji z Hanowerem, aniżeli Austrji z Węgrami.

W dziedzinie prawa państwowego, zajmującego się przedewszystkiem instytucjami, a nie genezą psychiczną zjawisk politycznych, instytucje, a nie co innego, powinny być brane za punkt wyjścia rozmaitych rozróżnień.

Unje realne, prócz osoby monarchy, mogą posiadać jeszcze niektóre instytucje wykonawcze — tak było np. w Austro-Węgrzech. Istniały tam trzy ministerstwa wspólne: spraw zagranicznych i dworu, wojny i skarbu; każde państwo posiadało swojego ministra obrony krajowej (wojny) i skarbu. Delegacje obu parlamentów zasiadały oddzielnie i debatowały nad uchwałami jako dwie strony, które musiały być uzgodnione. Każda Delegacja mogła zaproponować rozstrzygnięcie pewnej sprawy przez wspólne głosowanie obu Delegacyj; wniosku takiego druga Delegacja nie mogła odrzucić, jeżeli trzykrotna wymiana zdań pomiędzy niemi nie doprowadziła do porozumienia. Aby rezultat głosowania nie był zależny od przypadkowego składu liczebnego każdej z Delegacyj, ze strony liczniej zgromadzonej Delegacji wstrzymywała się od głosowania liczba członków, stanowiąca nadwyżkę. Wspólne wydatki wymagały uchwalenia odpowiednich kwot przypadających na każde państwo. To właśnie wywoływało trudności największe.

Unje nie mogą posiadać wspólnych ciał ustawodawczych. Inaczej nie możnaby przyznać każdemu z państw suwerenitetu, i nie byłby to związek państw odrębnych.

Teoretycy prawa państwowego, którzy różnią się w pojmowaniu unji osobistej i realnej, co do jednego zdają się być zgodni — że obecnie i w przyszłości niema widoków na tworzenie się nowych unij. Istniejące zaś albo muszą się rozpaść, albo przeobrazić w federacje. Już to samo, że związane są z ustrojem monarchistycznym, który zanika, czyni je niezdolnemi do życia. Drugą przyczyną niemocy jest ich słaba łączność, gdyż albo nie posiadają wogóle wspólnych instytucyj, prócz panującego, albo niedostateczne, bo jedynie niektóre wykonawcze.

Pozornie zdawaćby się mogło, że zmiany, które zaszły po wojnie światowej w stosunku angielskich kolonij anglo - saskich do Anglji, zadają kłam powyższym wywodom, gdyż autonomja tych kolonij uległa zmianie, a nowy ich stosunek do metropolji bliski jest unji, jak to wykazałem poprzednio. Jednakże zmiana ta może być traktowana jako rozluźnienie stosunku Australji, Kanady czy Afryki Południowej do Anglji, zapowiadające całkowite oderwanie się od niej tych kolonij.

W przeszłości unje odgrywały dużą rolę, chociaż nazwą tą oznaczano nieraz niewłaściwie inny stosunek.

ROZDZIAŁ XVI.

WOLNOŚĆ OSOBISTA I OBYWATELSKA.

Współczesne państwo praworządne i demokratyczne pomyśleć się nie da bez wolności osobistej i obywatelskiej, pojętej jak najszerzej. Wszystkie instytucje państwowe wyżej omawiane wolności tej wymagają. Czem byłby parlament, gdyby obywatele nie mogli się organizować, korzystać z prasy niezależnej, albo z wolności zebrań i słowa? Cywilizacja współczesna, jak to już nieraz miałem sposobność zaznaczyć, jest nader złożona, narody zaś podzielone na niezliczoną ilość rozmaitych grup gospodarczych, politycznych, kulturalnych i t. p. Rozmaite te grupy reprezentują pod tym czy innym względem różne kierunki, interesy często krzyżujące się i przeciwne. Życie państwowe wymaga do swego normalnego rozwoju, aby rozmaite odcienie opinij nietylko grup, ale nawet jednostek mogły się wypowiadać, organizować i oddziaływać na innych. Indywidualizm w życiu społecznem rozwija się coraz bujniej. Każdy chce urządzić się najdogodniej. Wszystko to wymaga bardzo szerokiej wolności.

Z drugiej strony pamiętać należy, że współczesne społeczeństwa cywilizowane są ludne, że poszczególne jednostki i grupy ciągle się ze sobą stykają, że często występują przeciwko sobie, a nawet walczą. Społeczeństwo jest czemś więcej, niż sumą składających je jednostek. Jednostki wyłaniają się z grup i cały swój rozwój zawdzięczają społeczeństwu, do którego należą, oraz poszczególnym związkom, stanowiącym jego części składowe. Postępujące szybko badania socjologiczne wykazują nam coraz wyraźniej wpływ społeczeństwa na jednostki.

Naród zorganizowany w państwo jest najwyższem dobrem, z którego jednostki wszystko czerpią; jego utrzymanie i zapew-

nienie mu wszechstronnego rozwoju jest również interesem jednostek, które w jego skład wchodzą.

Społeczeństwo poprzedziło jednostki nie w znaczeniu fizycznem, lecz moralno - psychicznem. Nie było takiego okresu w dziejach ludzkości, w którymby jednostki stały poza społeczeństwem i były pozostawione sobie.

Wolność osobista i obywatelska musi mieć pewne granice: 1) jednostki nie powinny naruszać praw współobywateli i nie robić zamachów na ich wolność; 2) nie działać na niekorzyść całości, t. j. państwa.

Jeżeli z pośród rozmaitych grup narodowościowych, wchodzących w skład państwa, jedna albo kilka z niem walczy, ma ono prawo, a nawet obowiązek swej obrony i dążenia do utrzymania porządku prawnego. Historja zna liczne wypadki, w których państwa zaborcze gnębiły narodowe mniejszości, zamykając im wszelką drogę do legalnego oddziaływania na rząd i swój ustrój; takie warunki moralne usprawiedliwiały akcję gnębionych mniejszości. W państwach konstytucyjnych zaś, a tembardziej z rządem parlamentarnym, w których niema praw wyjątkowych przeciwko jakiejkolwiek grupie narodowej, akcja antypaństwowa jest niedopuszczalna i winna być tłumiona ze stanowczością, energją i konsekwencją.

Wprawdzie i w państwach tego typu mogą się zdarzać błędy i nadużycia, ale ponieważ dopuszcza się tam opozycję na drodze legalnej i możliwość zmian, akcja antypaństwowa powinna być bezwzględnie zwalczana. Niema na świecie państw idealnych, zawsze więc pole do krytyki się znajdzie. Ta krytyka jest dozwolona, natomiast wzywanie do rewolucji, oporu legalnym władzom, sabotażu instytucyj państwowych i t. p. nie powinno być tolerowane.

To samo dotyczy obrony praw pojedyńczych obywateli i grup. Państwo nie może znosić żadnych gwałtów, ani samowolnego wymiaru sprawiedliwości, co należy do jego władz. Wszelkie zamachy na zdrowie, życie i mienie poszczególnych jednostek czy grup muszą być tłumione z całą energją.

Nie można, jak to robią niektórzy teoretycy*), uważać wolności osobistej i obywatelskiej za prawo wyższe ponad wszel-

*) Maurice Hauriou: Précis de droit constitutionnel str. 42 — 102.

kie inne prawa społeczno - polityczne i nadawać mu jakiejś sankcji nieomal metafizycznej.

Wolność osobista i obywatelska zagwarantowana być powinna przez niezależne sądy, których wyroki byłyby wykonywane z całą skrupulatnością przez odpowiednie władze. Wolność osobista polega na nietykalności osobistej i mieszkania, tajemnicy korespondencji, wolności sumienia oraz słowa. Tylko na żądanie władz sądowych obywatel wolnego państwa może być aresztowany, a mieszkanie jego poddane rewizji, listy otwierane. Za opinje, wypowiedziane w słowie czy piśmie, obywatele winni odpowiadać tylko przed sądem.

Wolność obywatelska polega na wolności zebrań, stowarzyszeń, petycyj, manifestacyj, prasy. Oczywiście prawa te mogą być wykonywane, o ile nie naruszają praw innych obywateli, albo nie są niebezpieczne dla państwa. Np. wolno jest urządzać manifestacje, jednakże nie powinny one zagrażać ani urzędom. ani ciałom reprezentacyjnym ogólno - państwowym, ani samorządowym, nie tamować ruchu ulicznego. Zadaniem manifestacji jest ujawnienie pewnej opinji przez tłumny pochód, wszelako nie powinna ona utrudniać innym obywatelom ich zajęć, załatwiania interesów i t. p.

W państwach praworządnych zabezpieczenie wolności osobistej i obywatelskiej bywa w różny sposób zorganizowane. Omawianie tych sposobów przerasta zakres niniejszej pracy.

We wszystkich państwach istnieje zasada, że w okolicznościach nadzwyczajnych: podczas wojny, rewolucji, silnego wrzenia w całem państwie, nawet w poszczególnej prowincji — może nastąpić zawieszenie rozmaitych ustaw, dotyczących wolności osobistej i obywatelskiej albo w formie decyzyj ciał ustawodawczych, albo zarządzeń władzy wykonawczej, które jednak powinny w najkrótszym czasie uzyskać aprobatę parlamentu.

Kwestje wolności obywatelskiej są normowane w różny sposób w poszczególnych państwach, najlepiej w Anglji, która ma doświadczenie historyczne — zarówno z punktu widzenia praw jednostek, jak interesów ogółu i państwa.

Wolność obywatelską można pogodzić całkowicie z interesem państwa i utrzymaniem porządku publicznego: doświad-

czenie w państwach cywilizowanych wskazało granice pomiędzy wolnością a jej nadużyciem.

Niebezpieczeństwem dla społeczeństwa i państwa nie jest wolność obywatelska, lecz jednostronny na nią pogląd czyto stronnictw politycznych, czy rządów, oraz brak decyzji i odwagi przeciwstawiania się czynnikom antypaństwowym, których nie należy mieszać z opozycyjnemi wobec rządu. Zarówno tolerowanie nadużyć administracji państwowej, jak i pobłażliwość wobec wystąpień antypaństwowych prowadzi do katastrofy narodu i państwa.

KONIEC.

Konstytucja 17/3/1921 r.

wstęp. I Rzeczpospolita

II Władza Ustawodawcza

III " Wykonawcza

IV Sądownictwo

V Powszechne obowiązki i prawa obywat.

VI Postanowienia ogólne.

VII " przejściowe.

czenie w państwach cywilizowanych, wskazało granicę pomiędzy wolnością a jej nadużyciem.

Niebezpieczeństwem dla społeczeństwa i państwa nie jest wolność obywatelska, lecz jednostronny na nią pogląd przywódców politycznych, czy rządów, oraz brak decyzji i odwagi przeciwstawiania się czynnikom antypaństwowym, których nie należy mieszać z zwyczajnemi wrogami rządu, zarówno tolerowanie nadużyć administracji państwowej, jak i pobłażliwość czynnikom antypaństwowym prowadzi do katastrofy narodu i państwa.

KONIEC.

SPIS RZECZY

INNE WAŻNIEJSZE PRACE LUDWIKA KULCZYCKIEGO

ZARYS PODSTAW SOCJOLOGJI OGÓLNEJ. Lwów, 1900. Wyczerpane.

ANARCHIZM WSPÓŁCZESNY. Lwów, 1902. Wyczerpane.
To samo w wydaniu rosyjskiem i czeskiem (zwiększonem).

WSPÓŁCZESNE PRĄDY UMYSŁOWE I POLITYCZNE. Serja I. Lwów, 1902. Wyczerpane.

WSPÓŁCZESNE PRĄDY UMYSŁOWE I POLITYCZNE. Serja II. 1904. Wyczerpane.

HISTORJA POLSKIEGO RUCHU SOCJALISTYCZNEGO W ZABORZE ROSYJSKIM. Kraków, 1904. Wyczerpane.

UPADEK ABSOLUTYZMU W AUSTRJI. Lwów, 1905. Wyczerpane.

NOWY KIERUNEK W SOCJALIZMIE EUROPEJSKIM. Lwów, 1905. Wyczerpane.

ANARCHIZM WE WSPÓŁCZESNYM RUCHU REWOLUCYJNYM W ROSJI. Warszawa, 1906. Wyczerpane. To samo w 2 różnych wydaniach rosyjskich.

AUTONOMJA I FEDERACJA. Lwów, 1907. Wyczerpane.

FEDERALIZM, A POLITYKA SOCJALISTYCZNA. Kraków, 1907. Wyczerpane. To samo po rosyjsku i gruzińsku.

SYNDYKALIZM REWOLUCYJNY WE FRANCJI. Krytyka, rocznik z 1909 r.

REWOLUCJA ROSYJSKA. Tom I. Lwów, 1909.
To samo po rosyjsku skonfiskowane.

REWOLUCJA ROSYJSKA. Tom II. Lwów, 1911. Wyczerpane.
To samo w wydaniu niemieckiem z dodaniem tomu III.

UGODA POLSKO-RUSKA W GALICJI. Lwów, 1913. Wyczerpane.

PAŃSTWA CENTRALNE, ROSJA, A POLSKA. Kraków, 1916.

PANSLAWIZM, A SPRAWA POLSKA. Kraków, 1916.

DRUGA REWOLUCJA ROSYJSKA. Warszawa, 1917. Wyczerpane.

ZASADY SOCJOLOGJI. Poznań — Lwów, 1923.